

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

RIGORÓZNÍ PRÁCE

LEGISLATIVNÍ PROCES V ČR
na příkladech zákona o silničním provozu

THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE CZECH REPUBLIC
as exemplified by the Road Traffic Act

Konzultant:	JUDr. Jiří Hřebejk
Zpracovatel:	Mgr. Ing. Ondřej Horázný
Datum odevzdání práce:	červen 2010

Klíčová slova:

legislativní, efektivita, zákon

Key words:

legislative, effectiveness, law

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval sám za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

Ondřej Horázný

Resumé:

Předkládaná rigorózní práce je věnována problematice průběhu legislativního procesu v České republice a efektivitě tvorby a působení práva s konkrétními příklady z tvorby a uplatňování zákona o silničním provozu. V první části práce je podána definice legislativního procesu a teoretické pojednání o efektivitě práva a vymáhání dodržování jeho ustanovení. V oblasti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je zde zmíněna nikoli nevýznamná role mimoprávního působení na řidiče za účelem dodržování příslušných ustanovení zákona o silničním provozu.

Dále je v práci popsán celý průběh legislativního procesu od zjištění nezbytnosti právní regulace až po vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů. V práci je zmíněna právní úprava legislativního procesu a jsou vyjmenovány všechny subjekty, které se ho účastní a podílí se na něm. Příprava návrhu zákona je popsána od zařazení věcného záměru zákona do legislativního plánu vlády přes hodnocení dopadů regulace až po předložení návrhu zákona vládě.

V části, která popisuje projednávání a schvalování návrhu zákona v Parlamentu ČR je popsán teoreticky průběh celého legislativního procesu a veškeré jeho varianty, které jsou dány Ústavou ČR a jednacími řády obou komor parlamentu. Průběh všech fází legislativního procesu je prokládán praktickými příklady z průběhu projednávání a schvalování novely zákona o silničním provozu č. 361/2000 Sb., která byla vyhlášena pod č. 411/2005 Sb. Na praktických příkladech je vidět, že při projednávání tohoto návrhu zákona proběhly téměř všechny alternativy legislativního procesu předvídané jednacími řády obou komor parlamentu. Zajímavé je zejména opakované předložení téměř stejného návrhu zákona Poslanecké sněmovně v krátké době po nepřijetí původní předlohy. Dále jsou v práci popsány ústavní a zákonné odchylky od standardního legislativního procesu včetně role ústavního soudu.

V předposlední kapitole práce je stručné hodnocení všech novel zákona o silničním provozu od data jeho účinnosti dne 1.1.2001 do současnosti a je zmíněna celá řada přetrvávajících nedostatků zákona. V poslední kapitole práce je stručně popsán legislativní proces ve Slovenské republice. Je zde provedeno srovnání průběhu legislativního procesu v České republice s jeho průběhem na Slovensku a srovnání přístupu k problematice zákona o silničním provozu v obou zemích. Konečně v závěru práce je porovnáváno hodnocení chování řidičů pomocí bodových systémů v České republice, v SRN a v Rakousku s důrazem na efektivitu jejich působení na řidiče v praxi.

Summary:

The submitted thesis deals with the issue of the course of the legislative process in the Czech Republic and an effectiveness of creation and influence of law with specific examples of creation and enforcement of the Road Traffic Act. A definition of the legislative process is presented in the first part of the thesis, as well as a theoretical exposition on effectiveness of law and enforcement of compliance with its provisions. In the field of safety of road traffic very important role of other than legal influencing of drivers with the aim to observe relevant provisions of the Road Traffic Act is mentioned.

Further the thesis describes the whole course of the legislative process from the moment of ascertainment of necessity of legal regulation until the act is published in the collection of laws. The thesis states legal provisions governing the legislation process and all the entities which participate in the process are listed herein. Preparation of a draft law is described from the instance of an inclusion of an intention of the act into a legislation plan of the government through an assessment of impact of such regulation until the draft law is submitted to the government.

The part describing discussions and enactment of the draft law by the Parliament of the Czech Republic presents the whole course of the legislative process from the theoretical point of view as well as all its variants prescribed by the Czech Constitution and the rules of procedure of both chambers of the Parliament. The description of all the phases of the legislation process is illustrated by real examples from the course of discussions and enactment of an amendment to Act no. 361/2000 Coll., on Road Traffic, which was promulgated under no. 411/2005 Coll. The real examples show that during the discussions regarding this draft law nearly all alternatives of the legislation process specified by the rules of procedure of both chambers of the Parliament were performed. It is quite interesting that a draft law was submitted to the Chamber of Deputies for passage once again shortly after a very similar draft law had not been passed. The thesis further describes constitutional and legal deviations from the standard legislative process, including the role of the Constitutional Court.

The next-to-last chapter briefly evaluates all the amendments to the Road Traffic Act since the date it came into effect on 1st January 2001 until today and it deals with a wide array of persisting shortcomings of the Act. The last chapter briefly describes a legislation process in the Slovak Republic. The course of the legislation process in the Czech Republic is compared to the

legislation process in Slovakia and approaches to the issue of the Road Traffic Act in both countries are also compared. In its conclusion the thesis compares evaluation of driver behaviour by means of demerit point systems in the Czech Republic, Germany and in Austria with emphasis on their effectiveness of influence on drivers in practice.

OBSAH

ÚVOD

1. OBECNÁ ÚVAHA O ÚLOZE, EFEKTIVITĚ A TVORBĚ PRÁVA V MODERNÍ SPOLEČNOSTI	11
1.1 Úloha práva ve společnosti	11
1.2 Efektivnost práva	12
1.2.1 Působení práva k dosažení cílů	12
1.2.2 Mimoprávní působení k dosažení cílů	16
1.3 Nutnost rigidnosti procesu tvorby právních předpisů	16
2. LEGISLATIVNÍ PROCES V ČR A PŘEHLED JEHO PRÁVNÍ ÚPRAVY (včetně legislativních pravidel vlády)	18
2.1 Vymezení pojmu	18
2.1.1 Fáze legislativního procesu	20
2.2. Právní úprava legislativního procesu	22
2.2.1 Ústava České republiky	22
2.2.2 Jednací řád Poslanecké sněmovny	23
2.2.3 Jednací řád Senátu	24
2.2.4 Legislativní pravidla vlády	24
2.2.5 Zákon o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv	24
3. SUBJEKTY ZÁKONODÁRNÉ INICIATIVY	25
3.1 Vláda	26
3.2 Poslanec, skupina poslanců	26
3.3 Senát	27
3.4 Zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku	27
3.5 Úvahy de lege ferenda	28
4. PŘÍPRAVA A NÁLEŽITOSTI NÁVRHU ZÁKONA	29

4.1	Věcný záměr zákona	29
4.1.1	Obecné požadavky na tvorbu věcného záměru zákona	30
4.1.2	Zpracování a obsah věcného záměru zákona	30
4.1.3	Připomínkování věcného záměru	31
4.1.4	Projednání věcného záměru	32
4.2	Návrh zákona	33
4.2.1	Obecné požadavky na návrh zákona	34
4.2.2	Legislativně technické požadavky na návrh zákona	35
4.2.3	Připomínkování návrhu zákona	36
4.3	Předložení návrhu zákona vládě a projednání	36
4.3.1	Legislativní rada vlády	38
4.3.2	Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)	39
4.4	Vláda a nevládní návrh zákona	43
5.	PROJEDNÁNÍ A SCHVALOVÁNÍ NÁVRHU ZÁKONA V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ	44
5.1	Předložení návrhu zákona předsedovi Poslanecké sněmovny	44
5.2	Zařazení na program schůze	45
5.3	První čtení návrhu zákona	45
5.4	Projednávání ve výborech	47
5.5	Druhé čtení návrhu zákona	48
5.6	Třetí čtení návrhu zákona	50
5.7	Postoupení návrhu zákona Senátu	58
6.	PROJEDNÁNÍ A SCHVALOVÁNÍ NÁVRHU ZÁKONA V SENÁTU, ÚLOHA SENÁTU V LEGISLATIVNÍM PROCESU	59
6.1.	Zákony postoupené z Poslanecké sněmovny	59
6.1.1	Postoupení zákona z Poslanecké sněmovny	59
6.1.2	Postoupení organizačnímu výboru a klubům	59
6.1.3	Projednávání ve výborech	59
6.1.4	Projednávání v Senátu	62

6.2	Zákony navrhované Senátem	65
6.2.1.	Předložení návrhu zákona	65
6.2.2	Projednání návrhu zákona v Senátu	65
7.	ÚČAST PREZIDENTA REPUBLIKY	67
7.1	Podepisování zákonů	67
7.2	Právo suspenzivního veta	67
8.	VYHLÁŠENÍ ZÁKONA VČETNĚ PŘÍPADNÉ OPRAVY TISKOVÝCH CHYB	68
9.	ÚSTAVNÍ A ZÁKONNÉ ODCHYLKY OD STANDARDNÍHO LEGISLATIVNÍHO PROCESU	69
9.1	Odchylky v poslanecké sněmovně	69
9.1.1.	Stav legislativní nouze	69
9.1.2	Provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN	70
9.1.3.	Zákonodárny proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu ..	70
9.1.4	Jednání s vyslovením souhlasu v prvním čtení	72
9.1.5	Projednávání zákona o státního rozpočtu	73
9.1.6	Projednávání vládního návrhu zákona, s nímž vláda spojila žádost o vyslovení důvěry	74
9.1.7	Projednávání mezinárodních smluv	74
9.1.8	Projednávání ústavních zákonů a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR	75
9.2	Odchylky v Senátu	75
9.2.1	Zákonná opatření Senátu	75
9.2.2	Jednání o návrzích ústavních zákonů a zákonů, k jejichž přijetí je třeba, aby byly schváleny Poslaneckou sněmovnou a Senátem	76
9.2.3	Jednání o mezinárodních smlouvách	76
9.2.4	Zkrácené jednání o návrzích zákonů	77
9.2.5	Zkrácené jednání o mezinárodních smlouvách	78

9.3	Ústavní soud a jeho role v legislativním procesu	78
10.	ÚVAHY O NOVELIZACÍCH ZÁKONA VČETNĚ JEJICH PŘIJÍMÁNÍ.....	81
10.1	Obecně o novelizacích zákona	81
10.2	Novelizace „Zákona o silničním provozu“	81
10.2.1	Novely před přijetím zákona č.411/2005 Sb.	84
10.2.2	Novely v době legisvakance zákon č.411/2005 Sb.	85
10.2.3	Novely po účinnosti zákona č.411/2005 Sb.	86
10.2.4	Novely v legislativním procesu k datu dokončení práce	87
10.2.5	Společné projednávání více sněmovních tisků	91
10.2.6	Budoucí možnosti novelizace zákona o silničním provozu	92
10.2.7	Neodstraněné a nově vzniklé nedostatky zákona o silničním provozu	93
11.	EFEKTIVNOST TVORBY, PŮSOBNÍ A VYMÁHÁNÍ PRÁVA	96
11.1	Legislativní proces ve Slovenské republice - srovnání.....	96
11.1.1	Průběh legislativního procesu v Národní radě SR	96
11.1.2	Legislativní proces na úrovni vlády SR.	101
11.1.3	Porovnání legislativního procesu ve Slovenské republice s legislativním procesem v České republice	102
11.2	Zákon o silničním provozu na Slovensku, jeho působení a srovnání s ČR ..	104
11.3	Sledování chování řidičů v SRN, Rakousku a srovnání s ČR	110
11.3.1	Bodový systém v SRN	110
11.3.2	Záznamový systém v Rakousku	112
11.3.3	Bodový systém v ČR a jeho srovnání se SRN a Rakouskem	114

ZÁVĚR

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

SEZNAM POUŽITÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

SEZNAM PŘÍLOH

ÚVOD

Předkládaná práce pojednává o problematice legislativního procesu v České republice. Hlavním záměrem a cílem práce je provést čtenáře procesem přípravy návrhu zákona od okamžiku zjištění potřeby změny právní úpravy až po podpis návrhu zákona prezidentem republiky a jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.

Důležitou částí práce je popis průběhu přijímání novely zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), která byla vyhlášena jako zákon č. 411/2005 Sb. Práce ukazuje na některá specifika, kterými návrh zákona v legislativním procesu prošel.

Práce se zabývá efektivitou přijímání zákonů v porovnání legislativních procesů České republiky a Slovenska a efektivitou působení zákona o silničním provozu na řidiče. Zajímavé je zejména srovnání přístupu k silničnímu provozu v zákonu o silničním provozu v obou zemích. Bez zajímavosti není ani efektivita hodnocení chování řidičů pomocí bodových systémů v České republice, v SRN a v Rakousku.

Zásadní motivací ke zpracování tohoto tématu byla skutečnost, že od roku 1991 podnikám v živnosti provozování autoškoly, v níž je uvedený zákon jednou ze základních právních norem. To byl jeden z důvodů, proč jsem proces přijímání novely výše uvedeného zákona nejen velmi pozorně sledoval, ale do legislativního procesu jsem se také aktivně zapojil. Důvodem byla skutečnost, že ministerstvo dopravy opomnělo při přípravě návrhu zákona zapracovat některé potřebné změny, které tak po roce 2000 z právní úpravy vypadly. V období projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně jsem využil znalosti problematiky i prostředí a aktivně jsem se zúčastnil legislativního procesu. Zpracoval jsem několik pozměňovacích návrhů, které byly podány prostřednictvím poslanců hospodářského výboru a většina z nich byla přijata. V období 2007 až 2008 jsem se dále účastnil jako člen v tzv. „expertní komisi“ ministerstva dopravy pro přípravu novely zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu. Nespokojenost s průběhem přípravy této novely (dnes tisk č. 679 v Poslanecké sněmovně), zejména neefektivním, populistickým a vrchnostenským přístupem mě vedla ke kritickému hodnocení návrhu v posledních dvou kapitolách práce.

1. OBECNÁ ÚVAHA O ÚLOZE, EFEKTIVITĚ A TVORBĚ PRÁVA V MODERNÍ SPOLEČNOSTI

1.1 Úloha práva ve společnosti

Jednou z úloh práva ve společnosti je působit na její členy tak, aby byla co nejnižší míra neuspořádanosti společenských vztahů a aby ve společnosti byla udržována rovnováha¹. Právo ochraňuje subjektivní zájmy společnosti i jejích členů. Je tedy prostředkem ochrany subjektivních práv.

V demokratické společnosti je třeba ochranu subjektivních práv občanů uskutečňovat pomocí právního státu. V právním státu je každý povinen zachovávat právo a tedy jednat podle platných zákonů. To se vztahuje nejen na občany, ale i na stát, respektive státní orgány. V souladu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod smí stát uplatňovat svoji moc pouze v případech, mezích a způsobem, který mu stanoví zákon. To je velmi významné pro občana s ohledem na možnost předvídání důsledků jeho vlastního chování, zejména ve vztahu ke státu. Občan naproti tomu smí konat cokoli, co není zákonem zakázáno. Stát jej přitom nesmí nutit konat nic, co neukládá zákon.

Každý občan musí mít stejnou možnost seznámit se s právem a mít jistotu, že stát vůči němu bude postupovat podle práva. Dále musí mít občan jistotu, že mu ze strany státu bude poskytnuta ochrana v případě porušení jeho práva a jeho práva jednou nabytá mu nebudou nijak odňata a právo nebude působit proti němu zpětně.

Stát musí při tvorbě právních norem vycházet z přirozené občanské svobody a tuto svými předpisy omezovat jen v míře objektivně nezbytné k dosažení požadovaného cíle, k udržení požadované rovnováhy ve společnosti. Přitom musí být právo v souladu se základními lidskými právy a svobodami a nesmí překračovat meze dané Listinou základních práv a svobod.

Právo dále působí jako prostředek společenského řízení a jako společenský regulační systém jednak preventivně, jednak následně tím, že reaguje na své porušení a působí k odstranění poruchy a obnovení rovnovážného stavu. Stát pomocí právních norem určuje členům společnosti pravidla chování, ukládá jim povinnost, zakládá jim oprávnění, tedy dává jim závazné příkazy,

¹ Marta Knappová, Jiří Švestka a kol. Občanské právo hmotné, Svazek 1, ASPI 2002, str. 28.

zákazy a dovolení a současně je o tom autenticky informuje. Právní norma v podobě předpisu je jediným zdrojem autentické informace o tom, jak se občan podle práva má resp. nemá chovat.

Právo musí být pro občana předvídatelné. Předvídatelnost práva je zajištěna uveřejněním právních předpisů. Zákony, vyhlášky a nařízení vlády se vyhlášují ve Sbírce zákonů a mezinárodní smlouvy ve Sbírce mezinárodních smluv². Právní předpisy vydávané obcemi se vyhlášují vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým³. Právní předpisy vydávané kraji se vyhlášují ve Věstníku právních předpisů kraje. Věstník musí být každému přístupný na krajském úřadu, na obecních úřadech v kraji a na ministerstvu vnitra. Kraj zveřejní stejnopis Věstníku i způsobem umožňujícím dálkový přístup⁴. Právní předpisy vydávané hlavním městem Prahou se vyhlášují uveřejněním ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy. Sbírka musí být každému přístupna u Magistrátu hlavního města Prahy, u úřadů městských částí a na ministerstvu⁵.

1.2 Efektivnost práva

1.2.1 Působení práva k dosažení cílů.

Právo má za úkol působit k dosažení určitých konkrétních cílů. Působí jako společenský regulátor preventivně a dále následně prostřednictvím právních sankcí za porušení práva. Efektivní a účelné působení práva posuzujeme podle toho, jestli právo dosahuje své cíle a do jaké míry je dosahuje. Důležité pro posouzení také je, zda tyto cíle jsou správné.

Účel, který právní norma ve společnosti sleduje, je dvojí. Bezprostředním účelem povinnosti řidiče automobilu je např. dodržovat při jízdě pravidla provozu na pozemních komunikacích, vzdálenějším cílem této právní normou uložené povinnosti je zachování pořádku v silniční dopravě, snížení nehodovosti apod.⁶ Stanovení účelu právní normy je na začátku její tvorby, tedy začátkem legislativního procesu v sociálním smyslu. Stanovení účelu je nezbytné pro to, abychom později mohli hovořit o efektivnosti právní normy. Účel novely zákona o

² Zákon č.309/1999 Sb., o sbírce zákonů a mezinárodních smluv

³ Zákon č.128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

⁴ Zákon č.129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

⁵ Zákon č.131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

⁶ KNAPP, V. a kol. Tvorba práva a její současné problémy. Praha: LINDE, 1998, str. 49

silničním provozu, jejíž cesta legislativním procesem bude v této práci popisována, byl definován v důvodové zprávě mimo jiné tím, že přijetí navrhované novely zákona o provozu na pozemních komunikacích je nezbytné pro zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Dále byla v důvodové zprávě zmiňována dlouhodobě alarmující situace v provozu na pozemních komunikacích, nekázeň řidičů, zvyšující se počet dopravních nehod a jejich následky, počty osob usmrčených v provozu na pozemních komunikacích. Nekázeň řidičů je posilována i všeobecným povědomím o tom, že za určitých podmínek je obtížné dovést takového řidiče k odpovědnosti za jeho protiprávní jednání. Instituty, navrhované zmiňovanou novelou, měly přispět k důraznosti a včasnosti postihu řidičů, kteří nerespektují zákon.

Efektivnost práva je vztah mezi působením práva zamýšleným a skutečným. Za účelem zjištění efektivity působení právní normy je nutná zpětná vazba od výsledku jejího působení k jejímu tvůrci, tedy k zákonodárci. Právní norma je efektivní tehdy, pokud dosáhne svého cíle.

Z hlediska efektivity je nezbytné též zkoumat, zda dosažený cíl odpovídá skutečné potřebě společnosti. Jednou z částí novely zákona o silničním provozu bylo zavedení tzv. „bodového systému“. V důvodové zprávě je proklamováno, že bodový systém hodnocení přestupků není sankcí za přestupek, ale pouze administrativním opatřením ohodnocujícím nebezpečnost spáchaného přestupku. Důsledkem dosažení 12 bodů je potom ztráta řidičského oprávnění na 1 rok.

Jako cíl je zde vyjádřena ochrana účastníků provozu na pozemních komunikacích před těmi řidiči, kteří se často dopouštějí dopravních přestupků. Pokud nahlédneme do statistiky bodového hodnocení, které zveřejňuje Ministerstvo dopravy na svých webových stránkách, zjistíme tam mimo jiné, kolik řidičů se již vybodovalo, kolik jich opakovaně nepáchá přestupky a kolika řidičům byly body za dobré chování odečteny (Příloha č.1). Pokud budeme hodnotit efektivnost dopadů této části zákona převážně technicky, potom nezbude než konstatovat, že je velmi efektivní. Řidič spáchá delikt, ten je projednán a po nabytí jeho právní moci jsou řidiči zaznamenány body v bodovém hodnocení. Řidič dosáhne 12 bodů a ztrácí na rok řidičské oprávnění. Pokud se ovšem tímto problémem bude zabývat odborník, který zná detailně problematiku a vzájemné vazby mezi zákonem o přestupcích a zákonem o silničním provozu, potom zjistí, že působení zákona je velmi problematické a má řadu nedostatků spočívajících jak v právní normě samotné, tak v její aplikaci.

Za závažný nedostatek považuji skutečnost, že při projednávání přestupku, jehož důsledkem je zápis bodů, není policistovi, strážníkovi či správnímu orgánu stanovena povinnost v rámci rozhodnutí poučit pachatele přestupku alespoň o možných důsledcích, spočívajících v zápisu bodů. Jako alternativu by bylo možno varovat písemně řidiče při dosažení určité bodové hranice. Tím se zcela eliminuje důvodovou zprávou předvídaný efektivní výchovný vliv bodového systému na řidiče v tom smyslu, že se poučí ze svého chování a při hrozbě dosažení 12 bodů změní své chování. Naprostá většina řidičů se poprvé dozví stav svého bodového konta až v okamžiku, kdy si na poště převezmou „Oznámení o dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení“. To je z hlediska preventivního působení právní normy naprosto nepřijatelné. Průběžné varování řidičů při dosažení jisté bodové hranice nebylo do zákona zařazeno z důvodů administrativní a finanční náročnosti a stejně tak tam nebyla zařazena povinnost úřadu sdělit řidiči, že mu byly body zahlazeny plynutím času. Úřad řidiči oznámí až zahlazení všech bodů.

Další nedostatek působení zákona odhalíme tehdy, když se podíváme na strukturu bodovaných přestupků, které jsou páchány. Největší podíl - 25% mají přestupky spočívající v překročení maximální dovolené rychlosti o méně než 20 km/h v obci nebo o méně než 30 km/h mimo obec (za 2. čtvrtletí 2009 evidováno 59841 přestupků). Tak velký podíl je způsoben zejména díky používání systémů automatického měření rychlosti, tedy snadnou detekcí těchto přestupků. Na druhou stranu nepochybně velmi nebezpečný přestupek – „ohrožení jiného řidiče při přejíždění z jednoho jízdního pruhu do druhého“ je ve stejném období zastoupen pouze 685 krát. Je to zřejmě dáno velkou obtížností při detekci těchto přestupků a nízkou efektivností práce policie při sledování těchto přestupků. Některé jiné, nebezpečné přestupky zařazené do bodového hodnocení ve statistice tudíž nejsou obsaženy vůbec.

Za výše zmíněný přestupek, spočívající v překročení rychlosti jsou zaznamenávány 2 body. Není přitom rozhodující, je-li přestupek spáchán překročením rychlosti o 1 km/h (po odečtu tolerance měření), nebo o 19 km/h. Dále není rozhodující, dojde-li k překročení rychlosti na čtyřproudě silnici s malou intenzitou provozu a absencí chodců nebo v hustém provozu v centru města. Pokud je nebezpečnost výše uvedených dvou příkladů ohodnocena stejnými 2 body, potom lze i pochybovat o tom, zda zamýšlený a dosažený cíl jsou v souladu.

Z poznatků získaných při mé profesi jsem zjistil, že přibližně jedna třetina vybudovaných řidičů, se kterými jsem se setkal, spáchala takové přestupky, které nebyly nijak výrazně nebezpečné (např. překročení rychlosti o 7 km/h) nebo přestupky byly spáchány např. po

11 měsících od přestupku předchozího a projednány v blokovém řízení na místě, a tudíž nemohlo u řidiče dojít k odečtu 4 bodů po 12 měsících. Extrémem je řidič, který byl vždy v intervalu přibližně 8 měsíců celkem 6x pokutován za nepoužití bezpečnostních pásů a dosáhl tak 12 bodů. Zde se již dá do jisté míry pochybovat o tom, zda skutečné působení práva odpovídá zamýšlenému, zejména, zda jsou systémem opravdu eliminováni zejména řidiči nebezpeční pro své okolí.

Pokud jde o již zmíněné automatické měřiče rychlosti, je neoddiskutovatelným faktem, že jejich používání se v mnoha případech zvrhlo v pouhý prostředek k vylepšení stavu obecní pokladny a výnosným byznysem pro firmy, které měřicí zařízení obcím pronajímají. Jejich faktické působení je na hony vzdáleno jejich původnímu účelu. Jak jinak si lze vysvětlit instalace měřiče rychlosti v následujících dvou případech: měření rychlosti při přejíždění léta nepoužívané železniční vlečky v Mělníku, která je železničním přejezdem pouze *de iure* s ohledem na příslušnou dopravní značku. Řidič, který jede zdánlivě předepsanou rychlostí 50 km/h je lapen do pasti, protože přes tento železniční přejezd je povinen jet rychlostí nejvýše 30 km/h. Druhým typickým příkladem je umístění dopravní značky „Obec“ 200 metrů od prvního domu v obci Moravské Budějovice a instalace měřiče rychlosti v bezprostřední blízkosti za touto značkou. Ani jeden z uvedených případů nemá nic společného s vlivem na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích. Navíc tyto nevhodné způsoby vymáhání práva působí na vytváření deregulátorů. Občan namísto dodržování zákona hledá cestu, jak se vyhnout sankci, což nepochybně nebylo cílem právní úpravy.

Dosahování vyšší bezpečnosti provozu těmito prostředky je např. ve Velké Británii zdůrazněno tím, že před měřiči rychlosti je kromě svislé informativní značky výrazné vodorovné značení, které řidič může jen těžko přehlédnout.

U nás probíhají mezi odborníky na různých fórech diskuze o povinném používání dopravních značek, které upozorňují na měření rychlosti obecní policií. Představitelé policie by nejraději tuto povinnost zrušili, protože podle nich řidiči v měřeném úseku uberou plyn a posléze přidají. I když připustíme, že se tak neukázněný řidič skutečně chová, přesto je toto tvrzení důkazem o velmi efektivním působení práva na řidiče. Dochází tím k reálnému poklesu rizika dopravní nehody. Pokud dopravní značení umístěno nebude a neukázněný řidič pojede rychleji, než je dovoleno, bude možná pokutován. Ovšem dalším závažným důsledkem může být zavinění nehody z důvodu nepřiměřené rychlosti. Základní otázkou, kterou je nutno zodpovědět je to, zda

jde o bezpečnost provozu a prevenci nebo pouze o trestání bez ohledu na potenciální škodlivé následky. Pokud při změnách zákonů namísto podobných úvah dostane přednost bezpečnost provozu, potom bude možné docílit opravdového souladu mezi zamýšleným a dosaženým cílem.

1.2.2 Mimoprávní působení k dosažení cílů

Z hlediska faktického působení na dosahování cílů může mít za stejných podmínek podstatně větší vliv jiná než právní regulace. Je to zejména psychologické působení.

Například u zmiňované bezpečnosti provozu a dodržování maximální dovolené rychlosti se používají tzv. informativní radary. Řidič si na světelné tabuli přečte, jakou rychlostí jede a ví, zda v tu chvíli porušuje zákon či nikoli. Naprostá většina řidičů na tuto situaci reaguje ubráním plynu. Cíl spočívající v dodržení maximální dovolené rychlosti je tím dosažen. Psychologické působení této informace může mít na řidiče a jeho chování výrazně větší vliv nežli úřední obsílka s výzvou k podání vysvětlení, kterou obdrží mnohdy až za řadu měsíců po spáchání přestupku.

Pro účely dodržování rychlosti zejména v obci jsou efektivní systémy kombinující informativní radar a semafor před přechodem pro chodce. Pokud řidič překročí rychlost, na semaforu se vzápětí rozsvítí červená.

Dalším efektivním způsobem je mechanické donucení řidiče ke snížení rychlosti na vjezdu do obce. Obvyklou formou provedení je osazení ostrůvku zabezpečujícího jednostranné vychýlení jízdního pruhu ve směru do obce (forma šikany), aby účinek redukce rychlosti byl silnější na řidiče vjíždějícího do obce (Příloha č.2).

Zmíněné způsoby působení na řidiče jsou používány zejména tehdy, kdy primárně jde skutečně o dosažení cíle – zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích.

Další variantou psychologického působení jsou informační kampaně v médiích typu „Nemyslíš – zaplatíš!“. Od protiprávního jednání se škodlivými důsledky odrazují televizní spoty, ve kterých jsou velmi naturalisticky vidět závažné následky dopravních nehod.

1.3 Nutnost rigidnosti procesu tvorby právních předpisů

V současné době většinu legislativní činnosti v ČR zabírá novelizace stávajících právních předpisů. Přibližně tři čtvrtiny návrhů zákonů předkládaných do Poslanecké sněmovny jsou novelizace stávajících zákonů. Velká část návrhů se týká novelizace několika málo zákonů: Zákon o dani z příjmu, Občanský soudní řád, Živnostenský zákon. Potřeba novelizace vzniká

v některých případech bez jakékoli analýzy jako řešení aktuálně nastalého problému nebo na tzv. politickou objednávku.

Jako příklad uvádím: v roce 2005 proběhla v západních Čechách technoparty na které zasahovala poměrně razantním způsobem policie. Tehdejší představitelé výkonné moci zareagovali návrhem vytvořit zákon pro konání technoparty. Byl to nesmyslný požadavek, protože celá problematika je dostatečně řešena stávajícími právními předpisy: užití pozemku je předmětem Občanského zákoníku, shromažďování osob Ústavou a zákonem o právu shromažďovacím, veřejný pořádek je řešen zákonem o obcích a případný zásah policie zákonem o Policii České republiky. Nakonec návrh zákona podán nebyl. Obdobných případů by se v poslední době našlo více. Naštěstí jde většinou pouze o politickou proklamaci jednotlivých politiků, kteří v reakci na mediálně zajímavý problém nabízejí veřejnosti zdánlivě dokonalé řešení. Velmi často se však jedná o řešení buďto obtížně realizovatelné nebo řešení, které ve svém důsledku může mít negativní dopady pro další osoby.

Často probíhají různé diskuse o problematice přijímání zákonů. Je to například myšlenka „one in one out“⁷, tedy v případě přijímání jednoho zákona jiný zákon zrušit. Tím by se měl počet zákonů stabilizovat. Hypoteticky by však mohla nastat situace, kdy bude objektivně nutno přijmout nový zákon a nebude zrovna vhodný kandidát na zrušení. Mělo by se losovat? Řešení rozhodně nemůže být matematické. Procedura navrhování zákonů by se však nepochybně měla změnit a více koordinovat.

Tak, jako se navrhování vládních zákonů řídí legislativními pravidly vlády, měly by se obdobnými pravidly řídit i ostatní subjekty zákonodárné iniciativy.

Jestliže je podávání nevládních návrhů zákonů málo regulováno a upraveno, s výjimkou návrhů senátních, potom podávání pozměňovacích návrhů k návrhům zákonů je velmi snadné a je zcela mimo jakoukoli kontrolu. Jednací řád Poslanecké sněmovny dává každému poslanci právo podat pozměňovací návrh. V minulosti docházelo například k takovým návrhům, kdy do projednávání zákona o silničním provozu byla pozměňovacím návrhem vložena nová část, novelizující zákon o vinohradnictví. Po průlomovém nálezu ústavního soudu ve věci tzv. „přílepků“⁸ lze očekávat, že podobné návrhy nebude možné dále tak snadno podávat. Velmi

⁷ Dalibor Vermířovský, Záplava zákonů a jak ji zastavit, Hospodářské noviny 14.6.2007, www.estat.cz/2637.html

⁸ nálezy Pl ÚS 77/06 (odškodnění klientů některých bank), č. 37/2007 Sb.

problematický je v takovém případě zejména fakt, že poslanci v mnoha případech ani netuší, že hlasují v rámci návrhu zákona o záležitosti, která s danou problematikou naprosto nesouvisí.

Možným řešením ke zlepšení je upravit podávání pozměňovacích návrhů tak, aby bylo třeba více poslanců pro jejich podání. Případně by šlo upravit proceduru přijímání pozměňovacích návrhů podobně jako je tomu při projednávání v Senátu: tedy možnost přerušení jednání za tím účelem, aby mohl příslušný výbor zaujmout k pozměňovacímu návrhu stanovisko.

Při projednávání zákona v Parlamentu by bylo třeba při přijímání pozměňovacích návrhů posoudit jejich promítnutí do zákona jako celku a v případné souvislosti se zákony navazujícími. Dále by bylo vhodné před hlasováním o pozměňovacích návrzích poslancům či senátorům předložit úplné znění zákona podobně jako při podávání návrhu zákona. Samotný text pozměňovacího návrhu mnohdy nedává poslanci či senátorovi dostatečnou informaci pro jeho rozhodování při hlasování o návrhu.

2. LEGISLATIVNÍ PROCES V ČR A PŘEHLED JEHO PRÁVNÍ ÚPRAVY **(včetně legislativních pravidel vlády)**

2.1 Vymezení pojmu

Legislativní proces obecně je proces tvorby právních norem. Je to společenský proces, který má dva aspekty: právní a sociální, které spolu navzájem souvisí. Je to proces politický, který je součástí právní politiky státu⁹.

Z právního hlediska je legislativní proces formalizovaný a zpravidla právem upravený. Je to normalizovaný proces tvorby právní normy, resp. právního předpisu a je realizován ve spolupráci státních orgánů, ministerstev, krajů, odborových orgánů, organizací zaměstnavatelů, ale i profesních sdružení, vědeckých institucí a odborné veřejnosti. Spolupráce výše zmíněných subjektů se uskutečňuje zejména formou připomínkového řízení v období přípravy návrhu zákona. K završení legislativního procesu tvorby zákona dochází v orgánu s legislativní pravomocí, v Parlamentu ČR.

U jednodušších právních norem nižší právní síly, konkrétně u resortních podzákonných norem, se tvorba normy může někdy uskutečnit pouze v samotném orgánu, který ji tvoří. Každý

⁹ Viktor Knapp, Teorie práva. C.H.BECK 1995

orgán tvořící právní normu se vždy skládá z určitého organizovaného kolektivu osob, které jsou mezi sebou ve vztazích dělby práce, spolupráce, resp. podřízenosti a nadřízenosti. Proto i legislativní proces který nepřesáhne legislativní orgán, se uskutečňuje v interakci a spolupráci určitých subjektů.

Tvorba právní normy se uskutečňuje koordinovaným působením více osob. Při její tvorbě dochází prostřednictvím těchto osob ke střetávání různých názorů, pohledů, vědomostí a jejich individuální vůle. To se projevuje ve formě návrhů, připomínek, stanovisek. Ze setkávání a střetávání individuálních znalostí se rodí tzv. resortní stanoviska či resortní návrhy, osnovy, vládní a jiné návrhy. Výsledkem kolegiálního či monokratického rozhodnutí je vznik právní normy. Sám legislativní proces ve smyslu právním je možno chápat a pozorovat ze dvou hledisek.

V užším právně technickém smyslu se jedná o formalizovaný proces, kterým se tvoří právní norma. Tento proces má svá pevná pravidla upravená zákonem nebo jiným právním předpisem. Začíná tvorbou právního předpisu v příslušném orgánu a končí jeho vyhlášením. Zákonem upravená pravidla pro tvorbu mají pouze právní normy o síle zákona přijímané Parlamentem. Veškerá činnost od okamžiku podání návrhu v rámci zákonodárné iniciativy až po vyhlášení zákona je přesně upravena co do subjektů projednávání i přesných lhůt.

Tvorba podzákonných právních norem zákonem upravena není. Postupuje se při ní zpravidla podle jednacích řádů, interních nařízení, statutů či stanov orgánu, který právní normu připravuje.

V širším právním smyslu lze legislativní proces chápat jako formální realizaci legislativního záměru, jako proces, který začíná rozhodnutím o zahájení přípravy právního předpisu. Legislativní proces v tomto pojetí začíná dříve, než legislativní proces v právně technickém smyslu. Tento proces zahrnuje i podstatně větší počet subjektů, a to i těch, které samy nemají ústavní legislativní iniciativu ani legislativní pravomoci. Může se tedy jednat o neformální proces, při kterém dochází k přenosu informací o obsahu návrhu právního předpisu směrem k těm subjektům, které jsou legislativní pravomocí nadány.

Z hlediska sociálního je legislativní proces součástí společenského procesu, který od společenského vědomí vede ke společenským vztahům, tj. ke společenské praxi, s cílem ovlivnit ji a usměrnit žádoucím způsobem, resp. zachovat její homeostatický stav.

Legislativní proces ve smyslu sociálním začíná dříve a legislativní proces ve smyslu právním v sobě obsahuje. Jedná se o společenský proces, do něhož náleží i soustavná analýza společenských vztahů a zájmů vyžadujících a objektivně zdůvodňujících potřebu nové právní úpravy, počítaje v to analýzu společenského působení právní úpravy dosavadní i formování a vznik legislativního záměru tedy stadia předcházejícího zahájení legislativního procesu ve smyslu právním. Legislativní proces ve smyslu sociálním nejen dříve začíná, ale také později končí než legislativní proces ve smyslu právním.¹⁰

Legislativní proces ve smyslu sociálním pokračuje i po vydání normy, a to sledováním jejího společenského působení (jde tedy o jakousi zpětnou vazbu, která se následně podílí na dalším zkvalitňování regulace).

2.1.1 Fáze legislativního procesu

Stádia legislativního procesu můžeme rozlišit podle různých kritérií. Nejlépe jsou jednotlivá stádia rozlišitelná u tvorby zákonů. S ohledem na Ústavu ČR a naši legislativní praxi je možné základní stádia legislativního procesu v širokém sociálním smyslu rozdělit na jednotlivé fáze takto:

1. Fáze před podáním návrhu zákona
2. Fáze počínající kvalifikovaným podáním návrhu zákona

1. Fáze před podáním návrhu zákona

Počáteční fázi legislativního procesu je zjištění potřeby právní úpravy. V této fázi dochází ke zjištění potřeby sociální regulace. Znamená to, že zákonodárce má dostatečnou povědomost o tom, že se soustavně opakují konfliktní společenské situace, které nejsou normativně regulovány, resp. jejichž dosavadní normativní regulace není dostatečná¹¹. S tím je spojeno poznání, že právní norma představuje vhodný způsob normativní regulace takových situací.

Legislativní záměr je chápán jako konkrétní, byť zatím jen obecná, představa o potřebě právní úpravy, spojená s reálnou možností tento záměr realizovat a zahájit k tomu legislativní proces¹². Musí být vyřešena otázka účelu normy, resp. vymezení zamýšleného cíle, právní síly

¹⁰ Viktor Knapp, Teorie práva. C.H.BECK 1995

¹¹ Viktor Knapp, Teorie práva. C.H.BECK 1995

¹² ŠÍŇ, Z. Tvorba práva a její pravidla, 1. vydání, Olomouc: Univerzita Palackého, 2000, s. 37

normy, ale také například časové rozvahy o průběhu procesu. Dověšením vzniku legislativního záměru je okamžik, kdy legislativní orgán rozhodne o zahájení legislativního procesu.

Realizace legislativního záměru je zahájena rozhodnutím příslušného orgánu o přípravě právní normy. Pokud se jedná o vládní návrh zákona, celý následující proces je formalizován v Legislativních pravidlech vlády, jimiž se proces řídí až do podání návrhu předsedovi Poslanecké sněmovny. Legislativní záměr může být obsažen jako politické rozhodnutí již v programovém prohlášení vlády.

2. Fáze počínající kvalifikovaným podáním návrhu zákona

Zákonodárná iniciativa představuje podání kvalifikovaného návrhu zákona, tedy takového, kterým je Poslanecká sněmovna povinna se zabývat. Ten, kdo je k tomu oprávněn je subjektem zákonodárné iniciativy a je způsobilý zahájit proces projednávání zákona. Subjekty zákonodárné iniciativy jsou vyjmenovány v Ústavě ČR. Podáním návrhu zákona začíná formální, zákony upravená část tvorby konkrétního zákona. Návrh zákona se podává Poslanecké sněmovně a je adresován předsedovi Poslanecké sněmovny.

Předmětem zákonodárné iniciativy je návrh zákona. Předkladatel může návrhem zákona sledovat jednak přijetí nového zákona nebo jeho změnu či doplnění, popř. zrušení jiných zákonů.

V případě návrhu zákona o státním rozpočtu a zákonného opatření Senátu může být navrhovatelem pouze vláda.

Fáze projednávání návrhu zákona navazuje na zákonodárnou iniciativu. Návrh zákona je projednáván v Parlamentu v obou jeho komorách – v Poslanecké sněmovně a v Senátu.

Schvalování návrhu zákona probíhá hlasováním v jednotlivých komorách Parlamentu. Úloha jednotlivých komor Parlamentu při přijímání návrhu zákona je popsána v dalších kapitolách.

Po schválení návrhu zákona je zákon podepsán předsedou Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny svým podpisem ručí za autenticitu přijatého zákona. Poté je zákon zaslán prezidentu republiky k podpisu. Prezident republiky svým podpisem vyjadřuje svůj souhlas se zákonem. Nakonec zákon podepisuje předseda vlády.

Vyhlášení zákona následuje po jeho řádném přijetí (t.j. projednání a schválení zákona Poslaneckou sněmovnou i Senátem a jeho podepsání). Zákon se vyhlásí způsobem stanoveným Ústavou ČR a zákonem (zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních

smluv). Vyhlášením ve Sbírce zákonů nabývá zákon platnosti a začíná běžet případná legisvakanční lhůta trvající do dne jeho účinnosti.

2.2. Právní úprava legislativního procesu

Formální úprava legislativního procesu je upravena jednak Ústavou ČR, jednak právními předpisy o síle zákona a legislativními pravidly vlády.

2.2.1 Ústava České republiky

Ústava ČR vymezuje základní pravomoci a působnosti v legislativním procesu. Tyto jsou upraveny zejména v hlavě druhé Ústavy, „Moc zákonodárná“. Ústava v hlavních rysech více či méně podrobně načrtává základní osnovu přijímání zákona počínaje podáním návrhu a konče jeho vyhlášením, popřípadě zrušením ústavním soudem.

Základní zmocnění k přijímání zákonů je vymezeno v článku 15: „Zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu.“ Ve druhém odstavci je specifikováno složení dvoukomorového Parlamentu, který se skládá z Poslanecké sněmovny a Senátu.

Začátek procesu přijímání zákona je stanoven v článku 41: „Návrhy zákonů se podávají Poslanecké sněmovně.“ Dále jsou zde vyjmenovány subjekty zákonodárné iniciativy: poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Specifický způsob projednávání má zákon o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu. Oba je podává výhradně vláda a usnáší se o nich pouze Poslanecká sněmovna. Úloha vlády v legislativním procesu je vyjádřena v článku 44. Vláda má právo se vyjádřit ke všem návrhům zákonů. Vláda může s projednáváním zákona spojit žádost o vyslovení důvěry. V takovém případě požádá Poslaneckou sněmovnu, aby skončila projednávání zákona do tří měsíců od jeho předložení a s tím spojí žádost o vyslovení důvěry. Po schválení zákona Poslaneckou sněmovnou je zákon bez zbytečného odkladu postoupen Senátu. Ústava ukládá v článku 46 Senátu projednávání návrhu zákona a usnesení se o něm do třiceti dnů od jeho postoupení. Pokud se Senát v této lhůtě k návrhu zákona nevyjádří, platí, že je přijat.¹³ Zákon je po jeho přijetí postoupen prezidentu republiky. Prezident republiky má právo přijatý zákon vrátit Poslanecké sněmovně s odůvodněním do 15 dnů ode dne, kdy mu byl postoupen. Na rozdíl od běžného

¹³ Toto ustanovení neplatí u ústavních zákonů. Podle čl.39 Ústavy ČR je k přijetí ústavního zákona třeba třípětinové většiny přítomných senátorů. Tedy nelze použít uvedenou fikci.

zákona Ústava prezidentovi nedovoluje vrátit Poslanecké sněmovně ústavní zákon. Přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády. Podmínkou platnosti přijatého zákona je jeho vyhlášení. Tuto podmínku stanovuje článek 52 a o způsobu vyhlášení odkazuje na zákon. Tímto zákonem je zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.

Hlava třetí Ústavy obsahuje některá dílčí ustanovení týkající se legislativního procesu. Článek 62 v písm. h) dává prezidentu republiky pravomoc vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního. Proces vrácení zákona je upraven v článku 50. Vláda má podle článku 78 zmocnění k vydávání nařízení k provedení zákona a v jeho mezích.

Legislativní proces je upraven i v hlavě čtvrté, „Moc soudní“. Nejedná se však o proces přijímání zákonů. Ústavní soud může za podmínek stanovených zákonem již přijatý zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení zrušit, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem. Kromě toho může rozhodnout o zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Zákon může stanovit, že o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení rozhoduje Nejvyšší správní soud, jsou-li v rozporu se zákonem. V těchto případech se jedná o tzv. „negativní zákonodárství“.

2.2.2 Jednací řád Poslanecké sněmovny

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny na základě ústavního zmocnění specifikuje tu část legislativního procesu, která se odehrává v Poslanecké sněmovně.

Část dvanáctá popisuje podávání návrhů zákonů. Stanovuje formu a obsah návrhu, kdo návrh podává, komu se návrh podává a jak je s ním dále nakládáno. Dále je popsán průběh prvního, druhého a třetího čtení zákona v Poslanecké sněmovně, účast Senátu a prezidenta v zákonodárném procesu a průběh zákonodárného procesu ve stavu legislativní nouze a ve stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu.

Část třináctá popisuje odlišný průběh projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu.

Část čtrnáctá definuje pro platnost zákona nutnost jeho vyhlášení a odkazuje na zvláštní zákon, který stanovuje způsob vyhlášení zákona.

2.2.3 Jednací řád Senátu

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu se jednáním o návrzích zákonů zabývá v části sedmé až třinácté.

V části sedmé je popsán proces přijímání zákona od okamžiku jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou Senátu přes přikázání výborům a jednání Senátu až po skončení jednání Senátu o návrhu zákona. V části osmé jsou uvedeny odlišnosti jednání o návrzích ústavních zákonů a zákonů, k jejichž přijetí je třeba, aby byly schváleny Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Část desátá popisuje postup projednávání mezinárodních smluv. Část jedenáctá popisuje zkrácené jednání o návrzích zákonů a mezinárodních smlouvách.

Část třináctá není běžnou součástí legislativního procesu. Popisuje jednání o návrzích zákonných opatření Senátu. Navrhování zákonných opatření Senátu by přicházelo v úvahu pouze v případě, kdy by byla rozpuštěna Poslanecká sněmovna.

Část čtrnáctá stanovuje postup přípravy zákonů podávaných Senátem Poslanecké sněmovně a průběh jednání o nich před jejich podáním Poslanecké sněmovně.

2.2.4 Legislativní pravidla vlády

Legislativní pravidla vlády jsou základním organizačním předpisem upravujícím legislativní činnost vlády. Byla schválena usnesením vlády ze dne 19.3.1998 č.188 a od té doby několikrát změněna. Poslední změna proběhla usnesením vlády č. 816 ze dne 18. července 2007. Účelem legislativních pravidel vlády je sjednocení postupu ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při přípravě právních předpisů. Legislativní pravidla by měla zajistit přijímání kvalitních předloh zákonů.

Legislativní pravidla vlády upravují postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy¹⁴ při tvorbě a projednávání připravovaných právních předpisů a požadavky na jejich obsah a formu.

2.2.5 Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv

Existence tohoto zákona je předvídána v článku 52 Ústavy. Zákon ukládá vyhlášení následujících právních předpisů ve Sbírce zákonů:

¹⁴ Legislativní pravidla vlády používají terminologii zákona č. 2/1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, nikoli termín „správní úřad“ dle článku 79 Ústavy ČR. Dále jen „správní úřad“

- ústavní zákony,
- zákony,
- zákonná opatření Senátu,
- nařízení vlády,
- právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady,
- právní předpisy jiných správních úřadů a právnických osob, pokud na základě zvláštního zákona vydávají právní předpisy s celostátní působností.

Ve Sbírce zákonů se kromě zákonů a jiných právních předpisů vyhláší:

- nálezy Ústavního soudu a rozsudky Nejvyššího správního soudu, pokud tak stanoví zákon,
- sdělení Ústavního soudu, jestliže o jejich vyhlášení Ústavní soud rozhodne,
- usnesení Poslanecké sněmovny o zákonném opatření Senátu, anebo sdělení předsedy Poslanecké sněmovny, že se Poslanecká sněmovna na své první schůzi o zákonném opatření Senátu neusnesla,
- rozhodnutí prezidenta republiky,
- oznámení prezidenta republiky o výsledku referenda,
- usnesení komor Parlamentu a usnesení vlády, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo jestliže o jejich vyhlášení tyto orgány rozhodnou,
- sdělení ministerstev, jiných ústředních správních úřadů nebo České národní banky o skutečnostech a přijatých rozhodnutích, pokud povinnost vyhlásit je ve Sbírce zákonů stanoví zvláštní zákon,
- úplná znění ústavních zákonů a zákonů, zmocňuje-li k vyhlášení jejich úplného znění předsedu vlády ústavní zákon nebo zákon.
- sdělení Ministerstva vnitra o opravě tiskové chyby.

3. SUBJEKTY ZÁKONODÁRNÉ INICIATIVY

Subjekt zákonodárné iniciativy je ten, kdo má právo podat kvalifikovaný návrh zákona, tedy takový, kterým se Poslanecká sněmovna musí zabývat. Subjekty, kterým zákonodárná iniciativa přísluší, jsou vyjmenovány v článku 41 Ústavy ČR. Jsou to: poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda a zastupitelstvo vyššího samosprávného celku.

3.1 Vláda

Zákonodárnou iniciativu má z Ústavy i z logiky věci především vláda¹⁵. Právě vláda má nejen tuto pravomoc, ale také disponuje veškerým aparátem k tomu potřebným (odborný personál, finanční prostředky aj.). Vláda je vrcholný orgán výkonné moci a jako taková řídí činnost ministerstev a jiných ústředních správních úřadů a také odpovídá za úroveň jí schvalovaných návrhů zákonů.

3.2 Poslanec, skupina poslanců

Ústava přiznává právo zákonodárné iniciativy jak jedinému poslanci, tak skupině poslanců. Počet poslanců, kteří mají tvořit skupinu, není explicitně definován. Skupina poslanců může být tedy tvořena i dvěma poslanci. S ohledem na to, že návrh zákona může podat jeden poslanec, ustanovení o skupině poslanců se jeví jako nadbytečné. Svěření práva zákonodárné iniciativy jednomu poslanci není příliš vhodné, protože umožňuje předkládání návrhů zákonů bez předem vyjednané podpory. Takto dochází k maření času práce poslanců projednáváním předloh, které mají mizivou šanci na přijetí.

Základním úkolem poslanců ovšem není navrhování zákonů, ale jejich projednávání a schvalování. Pro navrhování zákonů poslanci nemají dostatečné zázemí, kterým disponuje právě vláda.

Zatímco vláda, krajské zastupitelstvo i Senát musí zákonný návrh předem projednat a přijmout ve formě usnesení – což samozřejmě již v této fázi umožňuje zájmovým skupinám vyjádřit se k obsahu návrhu, poslanci a skupiny poslanců předkládají návrh zákona zcela nezávisle a bez možnosti předchozí veřejné kontroly. Zřejmě právě tato skutečnost vede k tomu, že podíl českých poslaneckých zákonných iniciativ je ve srovnání se zahraničními parlamenty velmi vysoký. Ve volebním období 2002-2006 byl jejich počet 230 z celkového počtu 740, tedy plných 31%¹⁶. Vedle široké možnosti předkládání vlastních zákonných návrhů je však pro český parlamentní systém typický i další jev – totiž provádění výrazných zásahů do vládních předloh zákonů ze strany poslanců, a to včetně poslanců vládních stran.

¹⁵ http://txt.langer.cz/public/texty.php?menu=3&texty_id=14

¹⁶ Petr Kolář, Některé aspekty legislativního procesu v České republice, CEVRO Revue 5/2006

3.3 Senát

Zákonodárnou iniciativu má Senát jako celek. Návrh zákona může v Senátu předložit senátor, skupina senátorů, výbor nebo komise senátu. Jednací řád Senátu stanoví proceduru schvalování návrhu zákona sestávající se ze dvou čtení. Předseda Senátu může podat předsedovi Poslanecké sněmovny návrh zákona až poté, kdy je návrh schválen Senátem.

Stávající úprava projednávání zákonů v Senátu je účinná novelou jednacího řádu zákonem č. 172/2004 Sb. Podle původního jednacího řádu mohla k projednání v Senátu navrhnout návrh zákona skupina pěti senátorů, výbor nebo komise Senátu. Stávající úprava je k navrhování zákonů podstatně benevolentnější. Ve skutečnosti by se počet zákonů, které jsou Senátem předkládány Poslanecké sněmovně, neměl výrazně zvýšit. Pokud budou v Senátu navrhovány zákony, které nemají dostatečnou podporu, zatíží sice práci Senátu, ale v případě jejich neschválení se již nedostanou do Poslanecké sněmovny. O to méně času však zbude Senátu na projednávání zákonů postoupených Poslaneckou sněmovnou.

3.4 Zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku

Vyšší územní samosprávné celky byly zřízeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. Ústava ČR s jejich existencí počítala v článku 99 již od jejího přijetí. V článku 41 Ústavy ČR se také od začátku počítalo s jejich zákonodárnou iniciativou. Za vyšší územní samosprávný celek jsou považovány kraje a hlavní město Praha. Právní úprava navrhování zákonů Poslanecké sněmovně je v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích a v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Navrhnout projednání návrhu zákona může při výkonu své funkce každý člen zastupitelstva. K přijetí usnesení je třeba nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Předkládání zákonů Poslanecké sněmovně náleží do samostatné působnosti kraje. Procedura před navržením zákona k projednání není nijak právně upravena.

Zákonodárná iniciativa kraje může být na jednu stranu pozitivní s ohledem na možnost navržení spíše novely zákona, kterým se řeší lokální problém komunálního charakteru, nežli navržení komplexního návrhu nového zákona.

Naproti tomu může nastat situace, že pro řešení ad hoc problému je bez hlubší analýzy navržen k projednávání zákon, který je připraven nekvalifikovaně, je vnitřně rozporný a případně i protiústavní. S ohledem na populistické řešení lokálního problému může být takový návrh

zastupitelstvem přijat a předložen do Poslanecké sněmovny k projednání. Poslanecká sněmovna je povinna se takovým návrhem zákona zabývat bez ohledu na jeho smysluplnost.

Jako příklad z oblasti silniční dopravy byl v minulém volebním období sněmovní tisk č. 478, předložený zastupitelstvem hl. m. Prahy jako novela zákona č.13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Předmětem návrhu bylo veřejnoprávní řešení problematiky odstavených motorových vozidel – vraků. Návrh obhajoval zástupce předkladatele – náměstek primátora hl.m. Prahy, Rudolf Blažek. Navrhovatel konstatoval, že řešení problému je v současné době v režimu občanského zákoníku: pokud se objeví vrak vozidla, je vozidlo po marné výzvě k odstranění po dvou měsících odstraněno, a pokud se jeho majitel do roka nepřihlásí, vozidlo připadne státu. Navrhovatel argumentoval, že hlavnímu městu vznikají veliké náklady s uchováváním a ostrahou takto odtažených vozidel. Návrh novely zákona omezoval stání jakéhokoli vozidla na pozemní komunikaci na dobu 3 měsíců. Poté by mohl být jeho vlastník vyzván k odstranění vozidla. Pokud by tak do dvou měsíců neučinil, mohlo by být vozidlo odtaženo. Paradoxní je, že by se nemuselo nutně jednat o tzv. vrak. Dalším řešením měla být možnost vozidlo již po 3 měsících prodat nebo zlikvidovat. Návrh novely zákona byl zamítnut již v prvním čtení. Důvody k zamítnutí, které zazněly v rozpravě, byly: nepřiměřený zásah do vlastnických práv, trestání za nepoužívání majetku, vyvlastnění, protiústavnost.¹⁷

3.5 Úvahy de lege ferenda

V souvislosti s úvahou v kapitole 1.2 by možná bylo vhodné upravit podávání návrhů zákonů. Právo zákonodárné iniciativy by mělo být definováno tak, aby návrh zákona nemohl Poslanecké sněmovně podávat jednotlivý poslanec. Stejně tak by bylo vhodné, aby jednotliví senátoři a zastupitelé neměli možnost podávat návrhy zákonů zastupitelstvu a Senátu. Vzhledem k tomu, že v problematice podávání návrhu senátního návrhu zákona byla v roce 2004 přijata novela přesně opačná, tedy umožňující podávat návrh zákona v Senátu jednotlivému senátorovi, je taková úprava nepravděpodobná. Stejně tak je nepravděpodobná srovnatelná změna u poslanců, protože by bylo nutno nejdříve změnit článek 41 Ústavy ČR.

¹⁷ Stenozáznam z 1.čtení: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/030schuz/s030163.htm#r1>

O něco reálnější se jeví formalizování procesu přípravy poslaneckého návrhu zákona v jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Je však velmi pravděpodobné, že by takovou úpravu poslanci považovali za příliš výrazný zásah do svých práv.

Reálným řešením by mohlo být formalizování procesu přípravy návrhu zákona navrhovaného vyšším územním samosprávným celkem. Tento postup by však měl minimální účinek s ohledem na nevelké množství zákonů navrhovaných zastupitelstvy krajů.

4. PŘÍPRAVA A NÁLEŽITOSTI NÁVRHU ZÁKONA

Příprava vládního návrhu zákona probíhá v souladu s legislativními pravidly vlády. Přípravě zákona musí předcházet nejdříve podrobná analýza právního a skutkového stavu. Součástí analýzy je i zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu. Pokud jde o vztahy, které nejsou právním předpisem dosud upravené, je nutno zhodnotit nezbytnost rozšíření právní regulace i na tyto vztahy; při tomto hodnocení se postupuje podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace.

4.1 Věcný záměr zákona

Věcný záměr se zařadí do plánu legislativních prací vlády, jestliže dosavadní zákon má být nahrazen koncepčně novou zákonnou úpravou nebo pokud obsah návrhu zákona spočívá v úpravě věcí, které dosud nejsou v právním řádu upraveny¹⁸. Pokud je věcný záměr obsažen v plánu legislativních prací vlády, vypracovává jej věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad a předkládá jej k projednání vládě před vypracováním návrhu zákona. Věcný záměr se do plánu legislativních prací vlády nezařazuje, pokud se jedná o promítnutí příslušných aktů práva Evropské unie nebo přizpůsobení těmto aktům.

Historie přijetí zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu

Historie nové právní úpravy pravidel provozu na pozemních komunikacích započala usnesením vlády č.622 a č.623 ze dne 8. října 1997, kterými vláda schválila mimo věcné záměry zákona o provozu na pozemních komunikacích, zákona o odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a zákona o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních

¹⁸ Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.3 odst.2

komunikacích. Následně byla usnesením vlády č. 754 ze dne 18.11.1998 převedena gesce za zpracování návrhů zákonů týkajících se provozu na pozemních komunikacích a činnosti Rady vlády České republiky pro bezpečnost silničního provozu z Ministerstva vnitra na Ministerstvo dopravy a spojů.

4.1.1 Obecné požadavky na tvorbu věcného záměru zákona

Připravovaný návrh zákona musí být v souladu s právními předpisy vyšší právní síly a s nálezy Ústavního soudu a v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Návrh musí být dále v souladu s právem Evropské unie. Z hlediska jazykového a stylistického musí být návrh zpracován přehledně, jazykově a stylisticky bezvadně a musí být formulován jednoznačně a srozumitelně.

4.1.2 Zpracování a obsah věcného záměru zákona

Ve věcném záměru zákona musí být obsažena závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad. Věcný záměr musí obsahovat návrh věcného řešení. Z návrhu věcného řešení musí být patrné, že navrhované řešení je v souladu s mezinárodními smlouvami a se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii.

Návrh musí obsahovat způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu a musí z něho být zřejmé, které zákony a která jejich ustanovení se navrhuje změnit nebo zrušit, či zda se navrhuje vypracování nové právní úpravy. V návrhu musí být načrtnuta základní představa o obsahu právních norem, kterými bude provedeno navrhované řešení. Z návrhu musí být zřejmé, že je v souladu s ústavním pořádkem.

Navrhovatel musí ve věcném záměru zákona uvést, které mezinárodní smlouvy se na uvedený návrh vztahují, popřípadě skutečnost, že na návrh se mezinárodní smlouvy nevztahují. Obdobně musí navrhovatel uvést, které akty práva Evropské unie jsou ve věcném záměru zohledněny a lhůtu, do které musí být dotčené akty práva Evropské unie implementovány v právním řádu České republiky. V opačném případě navrhovatel uvede, že akty práva Evropské unie se na danou oblast nevztahují.

4.1.3 Připomínkování věcného záměru

Orgán, který věcný záměr vypracoval, jej po souhlasu osoby, která stojí v jeho čele, vloží do elektronické knihovny. Současně se vkládá o lhůtě pro uplatnění připomínek spolu s adresou pro jejich zasílání. Návrh věcného záměru se prostřednictvím elektronické knihovny obdrží k připomínkování ostatním ministerstva a jiné ústředním správním úřady, Česká národní banka, Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace. Úřad pro ochranu osobních údajů a zmocněnec vlády pro lidská práva ho obdrží, pokud se jejich působnosti přímo týká.

Dále věcný záměr obdrží kraje, hlavní město Praha a sdružení obcí s celostátní působností, pokud se věcný záměr týká samostatné nebo přenesené působnosti krajů, hlavního města Prahy nebo obcí.

Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Nejvyšší kontrolní úřad věcný záměr obdrží, pokud se jich jako organizačních složek státu, nebo jejich působnosti, mají-li postavení orgánu státu, věcný záměr týká. Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud věcný návrh obdrží, pokud se jich jako organizačních složek státu, nebo jejich působnosti, anebo procesních pravidel, jimiž se řídí, věcný záměr týká.

Pokud se věcný záměr týká právní regulace podnikání, obdrží věcný záměr Hospodářská komora České republiky a Agrární komora České republiky a pokud se týká družstevnictví, obdrží jej Družstevní asociace České republiky.

Odborové organizace a organizace zaměstnatelů obdrží věcný záměr, pokud se týká důležitých zájmů pracujících, zejména hospodářských, výrobních, pracovních, mzdových, kulturních a sociálních podmínek (§ 320 odst. 1 zákoníku práce) a připomínková místa stanovená mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

Věcný záměr obdrží dále odbor kompatibility Úřadu vlády.

Připomínková místa mohou do 15 pracovních dnů od vložení věcného záměru do elektronické knihovny sdělit orgánu, který věcný záměr předložil své připomínky¹⁹. Tyto musí být formulovány jednoznačně a konkrétně a musí být odůvodněny. Pokud se má nahradit nějaká část textu novým zněním, je nutno uvést přesné znění navrhované formulace. Připomínky se člení

¹⁹ Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.5 odst.3

na připomínky obecného charakteru a na připomínky k jednotlivým částem textu věcného záměru²⁰.

Pokud ministerstva, jiné ústřední správní úřady, kraje a hlavní město Praha nebo odbor kompatibility Úřadu vlády považují některou připomínku za podstatnou, vyjádří to u každé z připomínek slovním obratem „tato připomínka je zásadní“²¹. Pokud jejich připomínce není vyhověno, stává se tato připomínka předmětem rozporu. Ostatní takto neoznačené připomínky mají povahu návrhu. Pokud orgán, který zaslal věcný návrh k připomínkování, nevyhoví těmto neoznačeným připomínkám, nejsou předmětem rozporu. Ministerstvo práce a sociálních věcí v rámci připomínkového řízení posuzuje věcný záměr i z hlediska zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen. Navrhující orgán projedná s připomínkovými místy jejich připomínky, pokud to považuje za potřebné. Vždy však musí projednat ty připomínky, které jsou předmětem rozporu. Při odstranění rozporu je třeba dbát, aby nevznikl rozpor s jiným připomínkovým místem. Pokud se rozpor nepodaří odstranit, předloží se spolu s věcným záměrem k rozhodnutí vládě.

V případě, že dojde na základě připomínkového řízení k podstatné změně obsahu věcného záměru, zašle orgán, který jej vypracoval, věcný záměr znovu k připomínám.

4.1.4 Projednání věcného záměru

Věcný záměr, upravený podle výsledků připomínkového řízení, se zašle k projednání vládě tak, že se po souhlasu osoby, která stojí v čele orgánu, který věcný záměr zpracoval, vloží do elektronické knihovny; týž den zašle člen vlády věcný záměr předsedovi vlády v listinné podobě v počtu 3 výtisků²². Je-li zpracovatelem věcného záměru jiný ústřední orgán státní správy než ministerstvo, zašle tímto způsobem věcný záměr k projednání vládě člen vlády, kterého vláda pověřila ve vztahu k tomuto ústřednímu orgánu koordinační funkcí; vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy je v tomto případě spolupředkladatelem. Pokud vláda ve vztahu k některému jinému ústřednímu orgánu státní správy nepověřila žádného člena vlády koordinační funkcí, předkládá tímto způsobem věcný záměr vládě přímo vedoucí tohoto jiného ústředního orgánu státní správy. Vložení věcného záměru podle odstavce 1 do elektronické knihovny se považuje

²⁰ Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.5 odst.6

²¹ Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.5 odst.7

²² Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.7 odst.1

rovněž za předložení věcného záměru Legislativní radě; v týž den zašle člen vlády věcný záměr předsedovi Legislativní rady v listinné podobě v počtu 3 výtisků. Legislativní rada projedná věcný záměr ve lhůtě do 30 dnů ode dne, v němž jí byl věcný záměr předložen. Stanovisko Legislativní rady nebo stanovisko předsedy Legislativní rady vlády se poté, co je schválí předseda Legislativní rady, vloží do elektronické knihovny.

Součástí předloženého věcného záměru je předkládací zpráva obsahující vyjádření účelu sledovaného věcným záměrem. Předkládací zpráva dále obsahuje sdělení, zda a s kterými ministerstvy, nebo jinými ústředními správními úřady byl věcný záměr vypracován, která připomínková místa nezaslala připomínky, resp. sdělení, že připomínky nemají. V předkládací zprávě se vymezí připomínky, které jsou vládě předkládány jako rozpor, jenž se nepodařilo vyřešit a stanovisko orgánu, který je předkladatelem věcného záměru do vlády, k této připomínce a připomínky orgánů, jejichž připomínky byly označeny jako zásadní, přestože nejsou považovány za rozpor.

4.2 Návrh zákona

Na základě věcného záměru schváleného vládou vypracuje příslušné ministerstvo (člen vlády) nebo jiný ústřední správní úřad návrh zákona²³. Návrh zákona obdobně jako věcný záměr podléhá připomínkovému řízení před jeho předložením vládě.

Věcný návrh zákona o silničním provozu.

Usnesením vlády č.1339 ze dne 22.12.1999 Vláda schválila návrh zákona o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění obsaženém v Příloze stanoviska Legislativní rady vlády upraveném podle připomínek obsažených ve stanovisku předsedy Legislativní rady vlády a uložila ministru dopravy vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona a pověřila předsedu vlády předložit vládní návrh zákona předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání s upozorněním, že se tento vládní návrh zákona týká vstupu České republiky do Evropské unie, dále pověřila ministra dopravy a spojů, aby odůvodnil vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky.

²³ Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.7 odst.4

Finální podoba návrhu zákona o provozu na pozemních komunikacích byla předložena předsedovi Poslanecké sněmovny 5.1.2000. Po více než 9 měsících trvajícím projednávání byl zákon vyhlášen 19. 10. 2000 ve Sbírce zákonů v částce 98 pod číslem 361/2000 Sb.

Krátce po jeho schválení bylo zřejmé, že obsahuje řadu chyb, nicméně nebyla politická vůle je řešit. Jako příklad je možno uvést v §22 nemožnost zastavit vozidlo v křižovatce pro účely dání přednosti v jízdě protijedoucím vozidlům při odbočování vlevo nebo v §25 neupravená možnost zastavit v druhé řadě za účelem vystoupení nebo nastoupení cestujících nebo naložení či složení nákladu. Byla to ustanovení, která prakticky nemohla být dodržována, zejména zmiňované ustanovení o přednosti v jízdě při odbočování vlevo.

Příprava novely v období po přijetí zákona

V roce 2002 bylo rozhodnuto, že zákon se bude novelizovat. Koncem roku 2002 byla na Ministerstvu dopravy zřízena pracovní skupina pro přípravu novely zákona. V této skupině se účastnili kromě pracovníků věcně příslušného odboru ministerstva dopravy zástupci obcí, krajů, Policie ČR, Armády ČR, BIS, ministerstva vnitra, občanských sdružení a další. Pracovní skupina byla příliš početná (přes 20 členů) a názory byly často velmi protichůdné. Práce komise skončila na jaře 2003. Každopádně s odstupem času lze tento počín ministerstva dopravy charakterizovat jako významný krok v zapojení odborné veřejnosti k přípravě návrhu zákona.

Vládní návrh

V září 2003 byl připraven návrh věcného záměru novely zákona č.361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Další úsek cesty k novele v podobě věcného záměru, návrhu zákona a jeho schválení vládou se nepodařilo z veřejně dostupných zdrojů a na internetových stránkách vlády nalézt.

4.2.1 Obecné požadavky na návrh zákona

Obsah návrhu zákona musí odpovídat věcnému záměru schválenému vládou. Skládá se z osnovy zákona a musí obsahovat přesný text, na kterém se má usnést zákonodárny sbor. Součástí návrhu je dále důvodová zpráva, která se skládá ze dvou částí: obecné a zvláštní.

Obecná část obsahuje závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad, zhodnocení souladu s ústavním pořádkem České republiky, slučitelnost s právem Evropské unie,

judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie. v důvodové zprávě se uvedou též výsledky jednání a konzultací s orgány Evropské unie o věcech týkajících se navržené právní úpravy, včetně závěrů a závazků, které z těchto jednání vyplynuly²⁴.

Pokud je navrhováno, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení, musí být součástí návrhu i odůvodnění navrhovaného postupu.

Zvláštní část důvodové zprávy obsahuje odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení zákona, vysvětlení jejich účelu, principů, nezbytnosti a popřípadě obsahuje i srovnání s platným právním stavem. Do jednotlivých bodů se nepřejímají formulace z obecné části. Zvláštní část se člení podle jednotlivých paragrafů návrhu zákona nebo v případě novely podle jednotlivých bodů.

4.2.2 Legislativně technické požadavky na návrh zákona

Návrh zákona musí splňovat všechny legislativně technické požadavky stanovené Legislativními pravidly vlády.

Mezi formální požadavky patří zejména to, že rozsáhlejší zákon lze členit na části, dále na hlavy, díly a oddíly. Každý zákon, s výjimkou ústavního zákona a novely se člení na paragrafy. Paragrafy je možno členit na odstavce, odstavce na pododstavce a pododstavce na body. Novela se člení na články a pokud je uvnitř právního předpisu navrhováno členění, člení se na body. Poslední část zákona obsahuje ustanovení o nabytí účinnosti zákona.

K obsahovým náležitostem patří zejména následující pravidla: zákon musí obsahovat pouze ustanovení normativní povahy, paragraf má obsahovat ustanovení, která se týkají téže věci. Zákonem nelze měnit nařízení vlády nebo vyhlášku. Zákonem lze zrušit vyhlášku tehdy, pokud se ruší zmocňovací ustanovení k jejímu vydání. Obsah vyhlášky nesmí překračovat meze zákona, k jehož provedení je vydána. Zákon musí být terminologicky jednotný, terminologie v navazujících a souvisejících předpisech musí být ve vzájemném souladu.

Při tvorbě zákona je nutno respektovat všeobecně uznávaný význam slov. Pokud má slovo více významů, potom musí být zcela jasné, v jakém významu je použito. Cizí slova lze použít jen výjimečně a to v případě, kdy se jich běžně užívá a nelze je nahradit vhodným českým výrazem.

²⁴ Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.9 odst.2

Pokud zákon předpokládá vydání vyhlášky, musí zmocnění k jejímu vydání obsahovat označení orgánu, který vyhlášku vydá a vymezit konkrétní věci, které mají být ve vyhlášce upraveny.

4.2.3 Připomínkování návrhu zákona

Návrh zákona prochází připomínkovým řízením ve stejném rozsahu, jako tomu bylo u věcného záměru.

Lhůta pro vypořádání připomínek činí 20 pracovních dní ode dne vložení návrhu zákona do elektronické knihovny, pokud orgán, který návrh k připomínkám předkládá nestanoví lhůtu delší. Tato lhůta pro sdělení připomínek však neplatí, pokud vláda uloží vypracovat návrh zákona z důvodu naléhavosti v termínu, který neumožňuje tuto lhůtu dodržet. V tomto případě lhůtu pro sdělení připomínek stanoví orgán, který návrh zákona k připomínkám předkládá; tato lhůta však nesmí být kratší než 5 pracovních dnů.

V případě návrhu zákona o státním rozpočtu lhůtu pro sdělení připomínek stanoví Ministerstvo financí; tato lhůta však nesmí být kratší než 10 pracovních dnů.

Pro připomínkové řízení platí obdobně ustanovení pro připomínkování věcného záměru.

4.3 Předložení návrhu zákona vládě a projednání

Návrh zákona, upravený podle výsledků připomínkového řízení, se zašle k projednání vládě tak, že se po souhlasu osoby, která stojí v čele orgánu, který návrh zákona zpracoval, vloží do elektronické knihovny; též den zašle člen vlády návrh zákona předsedovi vlády v listinné podobě v počtu 3 výtisků. Vložení návrhu zákona podle věty první do elektronické knihovny Úřadu vlády se považuje rovněž za předložení návrhu zákona Legislativní radě; též den zašle člen vlády návrh zákona předsedovi Legislativní rady v listinné podobě v počtu 3 výtisků. Legislativní rada vlády má od doručení návrhu 60 dní lhůtu na jeho projednání. Stanovisko Legislativní rady nebo stanovisko předsedy Legislativní rady vlády se poté, co jej schválí předseda Legislativní rady, vloží do elektronické knihovny.

Součástí předkládaného materiálu je i předkládací zpráva a návrh prováděcího předpisu, pokud návrh zákona zmocňuje k vydání prováděcího předpisu a tento prováděcí předpis má nabýt účinnosti současně se zákonem. Dále text zákona nebo jeho části v platném znění s vyznačením

navrhovaných změn a doplnění, jde-li o návrh novely zákona. Návrh prováděcího předpisu se předkládá bez předchozího projednání v připomínkovém řízení a v pracovních komisích.

V předkládací zprávě se obdobně jako u věcného záměru uvádí stručné vyjádření účelu sledovaného návrhem zákona, sdělení kterým připomínkovým místům byl návrh zaslán a jak bylo s připomínkami naloženo. Pokud se návrh zákona odchyluje od vládou schváleného věcného záměru, uvede se tato odchylka včetně odůvodnění v předkládací zprávě.

Návrh zákona, který je schválen vládou, je ve znění upraveném podle závěrů ze schůze vlády vládním návrhem zákona. Součástí vládního návrhu zákona je důvodová zpráva k návrhu zákona.

Vládní návrh vlastnoručně podepisuje v pěti vyhotoveních člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, který návrh zákona vládě předložil. Vládní návrh zákona se zasílá k podpisu předsedovi vlády.

Vládní návrh zákona zašle člen vlády, který vládní návrh zákona podepsal, k podpisu předsedovi vlády zpravidla do 5 pracovních dnů ode dne, v němž vláda návrh schválila, není-li ve výjimečných případech vládou stanovena lhůta kratší. Vyžaduje-li si dopracování vládního návrhu zákona, včetně důvodové zprávy, provedení většího počtu změn, zašle příslušný člen vlády vládní návrh zákona k podpisu předsedovi vlády zpravidla nejpozději do 10 pracovních dnů ode dne, v němž vláda návrh schválila.²⁵

Přílohou dopisu, kterým se návrh zasílá předsedovi vlády, je návrh prováděcího předpisu, má-li nabýt účinnosti současně se zákonem, platné znění zákona s vyznačením navrhovaných změn a doplnění, jde-li o návrh novely zákona.

Vládní návrh zákona po podepsání zašle v listinné podobě předseda vlády předsedovi Poslanecké sněmovny.

Úřad vlády informuje bezodkladně poté, co předseda vlády návrh schválený vládou podepíše, o této skutečnosti ten orgán, který vládě návrh zákona předložil, a to prostřednictvím elektronické knihovny. Orgán, který návrh zákona vládě předložil, vloží vládní návrh zákona, včetně důvodové zprávy a dalších souvisejících materiálů zasílaných s vládním návrhem zákona

²⁵ Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.11 odst.3

Poslanecké sněmovně, do elektronické knihovny v týž pracovní den, v němž do konce pracovní doby obdrží informaci podle věty druhé, jinak bezprostředně následující pracovní den.²⁶

4.3.1 Legislativní rada vlády

Pro legislativní činnost má vláda vlastní poradní orgán, Legislativní radu vlády České republiky. Legislativní rada je zřízena podle § 28a zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních správních úřadů České republiky, ze dne 8. ledna 1969, ve znění pozdějších předpisů. Její statut schvaluje vláda.

Svou působnost legislativní rada vykonává prostřednictvím zasedání, předsedy a pracovních komisí. Při výkonu své působnosti posuzuje legislativní návrhy, tj. věcné záměry zákonů, návrhy zákonů a návrhy nařízení vlády, zda jsou v souladu s ústavním pořádkem a s ostatními součástmi právního řádu České republiky, v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, v souladu s právem Evropských společenství a Evropské unie. Dále posuzuje, zda jsou ve všech svých částech a jako celek nezbytné, zda jsou přehledně členěny a jsou srozumitelně a jednoznačně formulovány. Konečně posuzuje soulad s ostatními závaznými pravidly legislativního procesu²⁷.

Legislativní rada zaujímá stanoviska pro vládu k legislativním návrhům, zaujímá stanoviska k závěrům pracovních komisí Legislativní rady nebo odboru kompatibility Úřadu vlády k návrhům vyhlášek, pokud zpracovatel návrhu vyhlášky vyjádří nesouhlas s těmito závěry, zaujímá stanoviska v dalších případech, rozhodne-li tak vláda nebo předseda Legislativní rady a vyjadřuje se k návrhu Legislativních pravidel vlády a k návrhům jejich změn.

Ve svém stanovisku k návrhu, který je předkládán vládě, pak Rada doporučuje: schválit návrh v předloženém znění, schválit návrh ve znění předkládaných úprav, neschválit a buďto jej vrátit k dopracování navrhovateli, nebo konstatuje, že takový předpis není vůbec nutné přijmout. Vláda návrh opětovně projedná a je-li přijat, postoupí jej legislativnímu orgánu. V případě zákonů je postoupí Poslanecké sněmovně.

²⁶ Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.11 odst.6

²⁷ Statut LRV schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 a změněný usnesením vlády ze dne 3. října 2001 č. 1009, usnesením vlády ze dne 24. listopadu 2004 č. 1158 a usnesením vlády ze dne 4. října 2006 č. 1148 a usnesením vlády ze dne 19. prosince 2007 č. 1438

Legislativní rada má nejvýše 29 členů a skládá se z předsedy, místopředsedů a dalších členů. Předsedu Legislativní rady jmenuje a odvolává vláda na návrh předsedy vlády. Předsedou Legislativní rady je člen vlády; skončí-li jeho funkce člena vlády, zaniká k témuž dni i jeho funkce předsedy Legislativní rady. Místopředsedy a ostatní členy Legislativní rady jmenuje a odvolává vláda na návrh předsedy Legislativní rady. Členství v Legislativní radě je nezastupitelné, s výjimkou členů vlády, které mohou zastupovat jejich náměstci.

Zasedání Rady se konají dle potřeby, zpravidla jednou za dva týdny. Zasedání svolává předseda, který stanoví místo, čas a program zasedání. Připojí materiály, které byly radě předloženy k projednání a návrh stanoviska rady vypracovaný odborem vládní legislativy Úřadu vlády. Není-li návrh stanoviska k dispozici, zašle jej odbor dodatečně.

4.3.2 Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

Regulace je pro tento účel vnímána jako soubor nástrojů, pomocí nichž výkonná moc realizuje požadavky na jednotlivce i skupiny, tedy především zákony, nařízení vlády, vyhlášky, ale i jiné formy regulace než je regulace právní²⁸. Cílem obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace je zlepšit tvorbu regulace s tím, že v rámci procesu její tvorby je nutné zvažovat, zda by nebylo vhodnější využít jiných prostředků, než je regulace právní. Obecné zásady se vztahují na přípravu všech právních předpisů, které jsou připravovány v souladu s Legislativními pravidly vlády.

V případě, že regulace bude zvolena jako nejvhodnější řešení, měla by vykazovat určité kvalitativní ukazatele. Tyto ukazatele kvality regulace jsou formulovány jako principy kvality regulace. Při jejich respektování lze dosáhnout nejenom zlepšení kvality regulace, ale sledovat i optimální míru regulace.

Základní principy pro provádění RIA jsou tyto:

1.Přiměřenost - regulovat by se mělo pouze tehdy, pokud je to nutné. Alternativní řešení může být na rozdíl od prikazujícího právního předpisu účinnější a levnější.

²⁸ Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA), příloha k usnesení vlády ze dne 13.srpna 2007, č.877

2. Odpovědnost - z regulace by mělo být dostatečně zřejmé, kdo je komu odpovědný a za co. Měl by existovat dobře známý, dostupný, spravedlivý a účinný systém žalob (stížností) a odvolání.

3. Konzistence - při přípravě nové regulace by se měly vzít v úvahu existující nebo plánované regulace - národního, unijního nebo mezinárodního původu. Regulace musí být předvídatelná, aby poskytovala stabilitu a jistotu těm, na které se vztahuje.

4. Transparentnost - regulující úřady by měly působit transparentně a udržovat právní předpisy v jednoduché a pro regulované subjekty přijatelné formě.

5. Cílenost, směřování - regulace se musí zaměřit na zjištěný problém a minimalizovat vedlejší efekty a dopady. Regulace by se měla systematicky prověřovat, aby se zjistilo, zda je ještě nutná a účinná. Pokud není, měla by být upravena nebo zrušena.

Aplikace RIA by měla ve svém důsledku eliminovat vytváření nové regulace, která není bezprostředně nutná. Z tohoto důvodu je nutné aplikovat metodu RIA co nejdříve, tzn. v samém počátku úvah o způsobech řešení vzniklého problému.

RIA je uplatňována u všech obecně závazných právních předpisů připravovaných ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady podle Legislativních pravidel vlády včetně implementace práva ES/EU, které představuje významnou část připravovaných právních předpisů s výjimkami státního rozpočtu a státního závěrečného účtu, zvláštních případů (Legislativní pravidla vlády část čtvrtá, čl. 17 až 19), krizových situací²⁹, návrhů právních předpisů, jejichž obsahem jsou pouze změny technického charakteru nemající žádný dopad na věcnou stránku právního předpisu, obecných procesních předpisů (správní řád, občanský soudní řád, trestní řád, zákon o kontrole), ostatních naléhavých případů, zejména pokud hrozí citelné ekonomické či jiné ztráty. Tato výjimka se uděluje pouze na základě řádně zdůvodněné písemné žádosti předsedou Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu.

Využití některé z výjimek musí být v návrhu právního předpisu výslovně uvedeno v důvodové zprávě v případě zákonů, nebo v části odůvodnění v případě návrhů nařízení vlády či vyhlášky. Závěrečná zpráva RIA bude v těchto případech obsahovat minimálně důvod předložení.

²⁹ Podle ústavního zákona č. 110/1998, o bezpečnosti ČR a zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy.

Pro provádění RIA byl zvolen dvoustupňový proces. RIA bude podle předpokládaných dopadů uplatňována buď ve zkrácené podobě (malá RIA), nebo v případě očekávaných rozsáhlých dopadů či ohrožení některé ze státem podporované politiky bude provedena hlubší analýza (velká RIA).

V případě, že přípravě návrhu zákona předchází zpracování věcného záměru zákona, využije se pro návrh zákona závěrečná zpráva RIA, která byla zpracována pro účely věcného záměru zákona, a může být případně doplněna a upřesněna. Cílem tohoto přístupu k hodnocení dopadů je minimalizovat zátěž úřadů při zpracování RIA v souladu s principem přiměřenosti.

Malá RIA bude povinně provedena u všech návrhů obecně závazných právních předpisů připravovaných podle Legislativních pravidel vlády s výše uvedenými výjimkami.

Obsahem malé RIA je: důvod předložení, návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů a návrh řešení. Závěrečné shrnutí obsahuje stanovení „plusů“ a „mínusů“ jednotlivých variant, pokud to je možné, podložené kvantifikovanými ukazateli. Jedna varianta se doporučí k dalšímu řešení. Doporučená varianta vždy obsahuje vyčíslení předpokládaného finančního dopadu na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty včetně způsobu jejich pokrytí.

Velká RIA vychází z malé RIA a je jejím rozšířením. Bude provedena vždy, když malá RIA identifikuje alespoň jeden z následujících kvantitativních nebo kvalitativních dopadů:

- významné jednorázové dopady ve výši alespoň 30 mil. Kč za rok nebo na jednu skupinu subjektů,
- kumulované dopady (opakované nebo součet několika jednorázových) ve výši alespoň 140 mil. Kč,
- dopady mající za důsledek znevýhodnění některé sociální skupiny a její uplatnění ve společnosti,
- dopady na hospodářskou soutěž,
- zásadním způsobem pozměnění podmínky fungování trhu, resp. napraví selhání trhu.

Velká RIA bude dále zpracována u všech návrhů právních předpisů, u kterých to stanoví vláda s ohledem na své priority, a to formou usnesení k jinému souvisejícímu dokumentu. Případně může být tato skutečnost zohledněna v plánu legislativních prací vlády na příslušné období. Velká RIA se neuplatňuje v případě, kdy ačkoliv byly splněny kvantitativní či kvalitativní ukazatele pro její provedení, se jedná o změny sazby daně, nebo se jedná o výši

regulovaných cen nebo se upravuje výše dávek, pojištění nebo důchodů, aniž by docházelo ke změně struktury daně, ceny, dávky, pojištění nebo důchodu nebo návrh právního předpisu, který implementuje právo ES/EU. V těchto uvedených příkladech se vždy provede pouze malá RIA, která bude obsahovat kvantitativní zhodnocení dopadů, zejména na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty. Velká RIA se soustředí především na podrobnou analýzu problému, který byl identifikován v malé RIA, tzn. že následuje po malé RIA, pokud vzniká alespoň jeden z uvedených dopadů. Obsahem velké RIA je: důvod předložení, návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů a návrh řešení.

Procesní pravidla pro provádění RIA:

Legislativní pravidla vlády ukládají povinnost postupovat v souladu s těmito obecnými zásadami a závěrečnou zprávu RIA přiložit k návrhu právního předpisu jako součást důvodové zprávy, resp. odůvodnění.

Úřady jsou povinny zajistit, že návrh právního předpisu a závěrečná zpráva z RIA jsou v souladu. Hodnocení dopadů je z tohoto důvodu průběžně doplňováno a aktualizováno. Cílem je zajistit, aby vláda měla k dispozici kompletní podklad pro své rozhodnutí. Úřady jsou povinny rovněž zajistit shodu vládního návrhu zákona a vyhodnocení dopadů před odesláním návrhu zákona k podpisu předsedovi vlády.

Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu je mezirezortní orgán zajímající stanoviska k legislativním návrhům z hlediska hodnocení jejich dopadu, včetně způsobované byrokratické zátěže. Grémium zaujímá stanoviska k návrhům právních předpisů, které jsou předloženy vládě k projednání. Stanoviska mohou v případě nedostatečného vyhodnocení dopadů obsahovat doporučení pro vládu vrátit předkládaný materiál k přepracování předkladateli.

Konzultace s dotčenými stranami jsou základem RIA a její povinnou součástí. Široké konzultace s odbornou veřejností jsou rovněž v souladu se zásadou otevřenosti a transparentnosti procesů ve veřejné správě. Konzultace by měly napomoci nalézt nové perspektivy nahlížení na problém a identifikovat další možné varianty řešení, pomoci nalézt předkladateli právního předpisu rovnováhu mezi protichůdnými zájmy, poskytnout nezávislou kontrolu hodnocení možných dopadů provedených úřadem, který RIA zpracovává, zmírnit riziko nepředvídaných

důsledků a zvýšit porozumění návrhu a lepší připravenost dotčených subjektů na implementaci právního předpisu.

Základem pro vytipování konzultovaných subjektů je identifikace těch skupin podnikatelů a osob, na které bude mít navrhovaná regulace přímý či nepřímý dopad. Mezi konzultované subjekty musí patřit i další orgány veřejné správy, profesní organizace, pokud se jich daná problematika týká, a nevládní organizace zabývající se předmětnou problematikou. K dalším konzultovaným subjektům patří zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů, zástupci vědeckých a akademických kruhů. Cílem konzultací není oslovit všechny dotčené subjekty, ale alespoň zástupce subjektů, na které má regulace dopad.

Pouze v případě velké RIA je nutné vždy provést závěrečné veřejné konzultace, které spočívají ve zveřejnění dokumentu ke konzultacím na webových stránkách po dobu minimálně 4 týdnů. V této době má široká veřejnost možnost vyjádřit se k hodnocení dopadů. Výsledek této veřejné konzultace musí být promítnut do zpracované RIA.

Připomínkové řízení lze pro účely RIA považovat za zvláštní formu konzultací. V souladu s Legislativními pravidly vlády je připomínkové řízení veřejné. Veřejné připomínkové řízení umožňuje nejen orgánům veřejné správy, ale i široké odborné i laické veřejnosti vyjádřit se ke konečnému návrhu právního předpisu a provedené RIA, případně upozornit na nesoulad mezi návrhem právního předpisu a závěrečnou zprávou RIA. Tento postup platí pro všechny návrhy právních předpisů bez ohledu na to, zda byla prováděna malá či velká RIA.

Pokud dojde na základě výsledků připomínkového řízení v návrhu právního předpisu ke změnám, které mají vliv na provedené hodnocení dopadů, je nutné toto hodnocení dopadů doplnit a upravit z důvodu zajištění komplexního a relevantního podkladu pro rozhodování vlády.

4.4 Vláda a nevládní návrh zákona

Vláda se vyjadřuje i k těm návrhům zákonů, které nejsou vládními návrhy. Předseda poslanecké sněmovny u nevládních návrhů zákonů požádá vládu, aby se do třiceti dnů vyjádřila. Vláda ve svém vyjádření vysloví buďto souhlas nebo nesouhlas s návrhem. Pokud se vláda nevyjádří do třiceti dnů, platí, že se vyjádřila kladně, že s návrhem zákona souhlasí.

5. PROJEDNÁNÍ A SCHVALOVÁNÍ NÁVRHU ZÁKONA V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ

Předkládání, projednávání a schvalování návrhu zákona v poslanecké sněmovně se řídí zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Jednací řád Poslanecké sněmovny v § 70 stanovuje, že Sněmovna je usnášeníschopná za přítomnosti alespoň jedné třetiny všech poslanců. Pro platnost usnesení Sněmovny je potřebný souhlas nadpoloviční většiny přítomných poslanců, pokud nestanoví Ústava jinak.

5.1 Předložení návrhu zákona předsedovi Poslanecké sněmovny

Návrh zákona se podává předsedovi Poslanecké sněmovny. Může jej podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Za předkladatele jedná ten člen příslušného orgánu, který byl jednáním pověřen, resp. poslanec pověřený skupinou poslanců.

Návrh zákona musí splňovat náležitosti stanovené jednacím řádem Poslanecké sněmovny. Musí být předložen písemně a musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Poslanecká sněmovna usnést. Spolu s písemným vyhotovením je nutno text zákona předložit na technickém nosiči dat. Ostatní náležitosti jako důvodová zpráva a předložení návrhu prováděcího předpisu jsou obdobné jako při podání návrhu vládního zákona předsedovi vlády. Navrhovatel může vzít zpět svůj návrh až do ukončení druhého čtení zákona, později jen se souhlasem Sněmovny.

Předseda Poslanecké sněmovny návrh zákona postoupí organizačnímu výboru a rozešle jej všem poslancům a poslaneckým klubům. Pokud není navrhovatelem zákona vláda, požádá vládu aby se k návrhu zákona do 30 dnů vyjádřila. Vláda ve svém vyjádření uvede, zda s návrhem zákona souhlasí nebo nesouhlasí a své stanovisko zašle předsedovi Poslanecké sněmovny. Pokud se vláda do 30 dnů nevyjádří, platí, že se vyjádřila kladně, že s návrhem souhlasí.

Projednávání návrhu novely zákona o silničním provozu v Poslanecké sněmovně

Předložení návrhu předsedovi Poslanecké sněmovny

Vládní návrh novely zákona o provozu na pozemních komunikacích byl předložen předsedovi Poslanecké sněmovny dne 28. 1. 2004. Zástupci navrhovatele byli ministr dopravy a ministr vnitra.

Jejich návrh byl nazván: „Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů“. Z výše uvedeného vyplynulo, že změna se bude týkat kromě zákona o provozu na pozemních komunikacích i dvou dalších souvisejících zákonů. Návrhu bylo přiděleno číslo sněmovního tisku 576.

5.2 Zařazení návrhu zákona na program schůze

Organizační výbor doporučí do 15 dnů po vyjádření vlády nebo po marném uplynutí 30 denní lhůty k vyjádření zařadit předložený návrh zákona do návrhu pořadu schůze Sněmovny. Jestliže se vláda k návrhu zákona vyjádřila, organizační výbor připojí k návrhu zákona i stanovisko vlády. Organizační výbor současně navrhne, kterému výboru popřípadě výborům má být návrh přikázán a určí zpravodaje pro první čtení.

Předseda Sněmovny s přihlédnutím ke stanovisku organizačního výboru zařadí návrh zákona do návrhu pořadu nejbližší schůze. Pokud organizační výbor nesplní včas své povinnosti, zařadí předseda Sněmovny návrh zákona do návrhu pořadu schůze Sněmovny bez jeho doporučení, sám určí zpravodaje pro první čtení a navrhne přikázání výboru nebo výborům.

Návrh zákona i se stanoviskem vlády, pokud bylo předloženo, se doručí všem poslancům poslaneckým klubům nejméně 10 dnů před schůzí Sněmovny, a které má proběhnout první čtení.

Zařazení návrhu na program schůze

Návrh novely zákona byl rozeslán poslancům 30.1.2004. Organizační výbor projednání návrhu zákona doporučil 29.1.2004, a určil zpravodaje Miloslava Kalu.

5.3 První čtení návrhu zákona

V prvním čtení návrhu zákona navrhovatel uvede návrh zákona a odůvodní potřebu nové právní úpravy. Po něm vystoupí zpravodaj určený organizačním výborem nebo předsedou Sněmovny. Po vystoupení navrhovatele a zpravodaje se koná obecná rozprava. V obecné rozpravě může vystoupit každý poslanec. Poslanec může navrhnout vrácení návrhu zákona k dopracování nebo zamítnutí předloženého návrhu. Pokud není takový návrh nebo není přijat, přikáže Sněmovna návrh zákona k projednání výboru, popřípadě výborům navrženým

organizačním výborem nebo předsedou Sněmovny. Kterýkoli poslanec může podat i jiný návrh k přikázání výboru. O takovém návrhu Sněmovna rozhodne bez rozpravy. Pokud je návrh přikázán výboru k projednání, nelze jej již vrátit navrhovateli k dopracování.

Návrh nelze projednat na schůzi, o jejímž svolání nebyli poslanci vyrozuměni minimálně pět dnů předem.

První čtení návrhu zákona

První čtení návrhu zákona proběhlo dne 18.2.2004 na 27. schůzi Poslanecké sněmovny. Ministr dopravy Milan Šimonovský uvedl návrh zákona a velmi emotivním způsobem zdůraznil jeho společenskou potřebu. Po jeho ministru dopravy vystoupil zpravodaj pro první čtení Miloslav Kala se základními principy novely:

- *používání dětských zádržných systémů, který je v souladu se směrnicí Rady č. 91/671/EHS o povinném používání bezpečnostních pásů,*
- *úprava druhů a vzorů řidičských průkazů České republiky a dobu jejich platnosti podle práva ES,*
- *možnost zabránění v jízdě a zadržení řidičského průkazu,*
- *systém bodového hodnocení, jako administrativní opatření, které hodnotí nebezpečnost spáchaného přestupku nebo trestného činu a registruje jeho spáchání,*
- *vymahatelnost práva, kde se zakotvuje povinnost provozovatele vozidla, popřípadě osoby, které provozovatel vozidlo svěřil, sdělit policii nebo správnímu orgánu údaje potřebné k určení totožnosti osoby, která vozidlo řídila v době spáchání přestupku,*
- *zajištění odborného a jednotného výkonu státní správy v projednávané oblasti,*
- *zavedení úpravy přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, které je provedeno formou přímé novely zákona č. 200/1990 Sb., a především upravuje konkrétní skutkové podstaty nejzávažnějších přestupků; zákon nově upravuje sankce za přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích,*
- *přímá novela zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů; tato novela obsahuje úpravu*

doškolovacího kursu a přezkoušení z odborné způsobilosti v případě, že řidič ztratí řidičské oprávnění po dosažení plného počtu bodů v bodovém systému.³⁰

Po vystoupení zpravodaje bylo jednání o návrhu přerušeno a pokračovalo obecnou rozpravou na 30. schůzi ve dnech 25. a 26.3.2004. Na závěr obecné rozpravy byly hlasovány návrhy o přikázání výborům k projednání a na prodloužení lhůty k projednávání ve výborech o 60 dnů:

- přikázání hospodářskému výboru – přijato,*
- přikázání ústavně právnímu výboru – nepřijato,*
- navrhovatel byl dotázán, zda souhlasí ve smyslu §91 odst.3 jednacího řádu s prodloužením lhůty o 60 dnů pro jednání ve výborech; navrhovatel nedal souhlas, tudíž o návrhu nebylo hlasováno.*

Přikázáním k projednání hospodářskému výboru skončilo první čtení návrhu zákona.

5.4. Projednávání ve výborech

Výbor má lhůtu k projednání návrhu zákona 60 dnů od rozhodnutí o jeho přikázání výboru³¹. Sněmovna může výboru tuto lhůtu zkrátit až o 30 dnů. Zkrácení o více než 30 dnů je možné v případě, že proti zkrácení nevznesou námitku buďto nejméně 2 poslanecké kluby nebo 50 poslanců. Takto zkrácenou lhůtu nelze znovu prodloužit. Šedesátidenní lhůtu k projednání může Sněmovna prodloužit až o 20 dnů. Prodloužení o více než 20 dnů je možné za předpokladu, že s prodloužením souhlasí i navrhovatel.

Schůze výboru svolává a řídí jeho předseda, v případě jeho nepřítomnosti jím pověřený místopředseda. Schůze výborů jsou veřejné, nestanoví-li jednací řád jinak, nebo neusnese-li se výbor, že schůze nebo její část je neveřejná. Schůze výboru se účastní především poslanci, kteří jsou jeho členy. Schůze se může účastnit rovněž prezident republiky, členové vlády a osoby, které mají ze zákona oprávnění se účastnit schůzí Sněmovny a jejích orgánů.

Výbor si na jednání může pozvat člena vlády nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu za účelem, aby poskytl výboru potřebné informace a vysvětlení. Ti jsou povinni se na jednání výboru dostavit. Pokud není nutná osobní účast člena vlády, může se dát zastoupit jiným členem vlády nebo svým náměstkem. Člen vlády nebo osoba, která ho zastupuje, si může na

³⁰ Stenozáznam 1.čtení tisku 576: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/027schuz/s027225.htm#r2>

³¹ Zákon č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §91

schůzi výboru přibrat odborníky. To může být důležité zejména v případě, kdy se projednává komplikovaný návrh zákona a je třeba k němu přímo na výboru kvalifikovaným způsobem reagovat. Ani ministr ani jeho náměstci mnohdy nemusí mít tak detailní znalosti problematiky, aby byli schopni odborně reagovat na případné připomínky členů výboru a vysvětlit jednotlivá ustanovení.

Pro projednání návrhu zákona ve výboru určí předseda výboru z členů výboru zpravodaje. Výbor projedná návrh zákona ve lhůtě stanovené jednací řádem nebo Sněmovnou a svým usnesením doporučí Sněmovně, zda má návrh zákona schválit či nikoli. Výbor může v usnesení doporučit změny a doplňky zákona. Pro platné usnesení výboru musí být přítomna alespoň třetina jeho členů. Není-li stanoveno jinak, je potřeba aby pro platnost usnesení hlasovala alespoň nadpoloviční většina přítomných členů výboru. Pokud má alespoň pětina všech členů výboru na projednávanou věc odlišný názor, může určit pro jednání výboru zpravodaje, který podá výboru oponentní zprávu menšiny výboru. Takovou zprávu může menšina výboru předložit Sněmovně.

Jednací řád v §91 odst. 4 umožňuje, aby i ty výbory, kterým nebyl návrh zákona přikázán k projednání, nebo jednotliví poslanci sdělili Sněmovně a projednávajícímu výboru vlastní stanovisko k návrhu zákona, a to i písemně.

Projednání návrhu zákona o silničním provozu ve výboru

Hospodářský výbor projednal návrh zákona na své 31. schůzi dne 15.6.2004. Hospodářský výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po vyslechnutí výkladu ministra dopravy a spojů ČR Milana Šimonovského, náměstka ministra vnitra ČR Josefa Postráneckého, zpravodajské zprávy poslance Miloslava Kaly a po obecné a podrobné rozpravě v usnesení doporučil poslanecké sněmovně Parlamentu ČR projednat a schválit tisk 576 ve znění pozměňovacích návrhů přijatých hospodářským výborem.

5.5. Druhé čtení návrhu zákona

Výbor, kterému byl návrh zákona přikázán, případně výbory, předloží předsedovi Sněmovny po projednání návrhu zákona usnesení, v němž zejména doporučí Sněmovně, zda má návrh zákona schválit nebo zamítnout. Pokud doporučí změny nebo doplňky návrhu zákona, musí je přesně formulovat. Předseda Sněmovny zajistí vytištění usnesení výboru, popřípadě i

oponentní zprávy a doručí je všem poslancům nejméně 24 hodin před zahájením druhého čtení zákona.

Při projednávání návrhu zákona ve druhém čtení nejprve vystoupí navrhovatel zákona. Po navrhovateli vystoupí zpravodaj výboru. Zpravodaj seznámí poslance s usnesením výboru k návrhu zákona. Po vystoupení zpravodaje se koná obecná rozprava. V ní může vystoupit každý poslanec, včetně zpravodaje se svým vlastním názorem k navrhovanému zákonu. Po obecné rozpravě může kterýkoli poslanec navrhnout, aby byl návrh vrácen výboru k novému projednání. Pokud návrh na vrácení výboru není navržen nebo není přijat, koná se po obecné rozpravě rozprava podrobná.

V podrobné rozpravě se může Sněmovna usnést, že projedná některá ustanovení návrhu zákona odděleně. Během podrobné rozpravy lze předkládat návrhy na odročení, zamítnutí, odkázání jinému orgánu Sněmovny, návrhy jiné předlohy, návrhy pozměňovací a návrhy eventuální, dodatečné a podmíněné³².

Pozměňovací návrh je takový návrh, kterým se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu. K pozměňovacímu návrhu lze podávat další pozměňovací návrhy. K těmto se další pozměňovací návrhy podávat již nesmí. Přijatý pozměňovací návrh lze revokovat. Návrh na revokaci může podat ten, kdo podal pozměňovací návrh. Pozměňovací a jiné návrhy se vytisknou a předseda Sněmovny je zašle ihned všem poslancům.

Pokud je navrženo ve druhém čtení zamítnutí zákona, hlasuje o něm Sněmovna až ve třetím čtení po ukončení rozpravy.

I po podrobné rozpravě může být navrženo vrácení zákona do výboru k novému projednání. Pokud se tak nestane, končí druhé čtení. Navrhovatel poté již nemůže vzít svůj návrh zpět bez souhlasu Sněmovny.

Druhé čtení návrhu zákona o silničním provozu

Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 23.6.2004 na 33. schůzi Poslanecké sněmovny. Navrhovatel zákona, ministr dopravy Milan Šimonovský, v úvodu zdůraznil důležitost zákona a zmínil 1300 mrtvých ročně na našich silnicích. Zpravodaj Miloslav Kala seznámil poslance s usnesením hospodářského výboru³³, který:

³² Zákon č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §63 odst.1

³³ Usnesení HV č.220 k tisku 576: http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/6c350088.doc

1. *doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu projednat a schválit tisk 576 ve znění přijatých pozměňovacích návrhů;*
2. *zmocňuje zpravodaje výboru, aby ve spolupráci s navrhovatelem a legislativním odborem Kanceláře Poslanecké sněmovny provedl v návrhu zákona legislativně technické úpravy, které nemají dopad na věcný obsah navrhovaného zákona;*
3. *pověřuje zpravodaje výboru, aby na schůzi Poslanecké sněmovny přednesl zprávu o výsledcích projednávání;*
4. *pověřuje předsedu výboru, aby předložil toto usnesení předsedovi Poslanecké sněmovny.*

Poté zpravodaj zmínil navržení 370 pozměňovacích návrhů³⁴, z nichž asi 150 bylo přijato. Dále zmínil některá ustanovení návrhu zákona a na závěr poděkoval předkladateli i všem členům hospodářského výboru za velmi racionální způsob projednávání zákona. Zpravodaj vyjádřil svoje očekávání, že druhé čtení zákona bude relativně jednoduchou záležitostí, a že počet případných pozměňovacích návrhů již bude velmi nízký, protože se hospodářský výbor všemi podstatnými zabýval.

V rámci obecné rozpravy zazněly příspěvky jak obhajující, tak kritizující jednotlivá ustanovení návrhu zákona. Jeden z návrhů v obecné rozpravě požadoval vrátit návrh zákona k novému projednání hospodářskému výboru. Návrh nebyl přijat.

V podrobné rozpravě zazněla dlouhá řada pozměňovacích návrhů, mnohé z nich byly populistické a nesmyslné. Jeden z návrhů požadoval vrácení návrhu zákona hospodářskému výboru k novému projednání. Návrh nebyl přijat. Tím skončilo druhé čtení návrhu zákona.

Pozměňovací návrhy podané ve druhém čtení byly zpracovány jako tisk 576/2, který byl rozeslán poslancům 29. 6. 2004 ve 14:00.

5.6 Třetí čtení návrhu zákona

Třetí čtení návrhu zákona je možné zahájit nejdříve za 72 hodin po doručení pozměňovacích, popřípadě jiných návrhů poslancům. Tato lhůta může být na návrh navrhovatele a se souhlasem Sněmovny zkrácena, a to nejvýše na 48 hodin. Návrh na zkrácení musí být podán ve druhém čtení v rámci podrobné rozpravy. Třetí čtení se koná vždy ve stanovených dnech v pevně stanoveném čase, a to ve středu a pátek od 9 do 14 hodin. Sněmovna může při

³⁴ Stenozáznam 2.čtení tisku 576: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/033schuz/s033184.htm#r5>

stanovování pořadu schůze rozhodnout i o jiném dnu nebo čase pro konání třetího čtení, pokud nejsou proti návrhu alespoň dva poslanecké kluby.

Ve třetím čtení se koná rozprava, ve které lze navrhnout pouze opravy legislativně technických chyb, gramatických chyb, písemných nebo tiskových chyb a úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů. Případně lze podat návrh na opakování druhého čtení. Není-li přijat případný návrh na opakování druhého čtení, Sněmovna na závěr nejdříve hlasuje o návrzích na zamítnutí zákona podaných ve druhém čtení. Poté se hlasuje o pozměňovacích, případně jiných návrzích k návrhu zákona. V závěru se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas.

Třetí čtení návrhu zákona o silničním provozu

Třetí čtení návrhu zákona bylo zahájeno dne 30.6.2004 (v té době byla splněna dle jednacího řádu lhůta 24 hodin od doručení pozměňovacích návrhů poslancům). Na začátku zpravodaj Miloslav Kala s ohledem na množství pozměňovacích návrhů navrhl přerušování jednání před hlasováním s ohledem na to, že nebude možné projednávání ukončit též den.³⁵

V začátku třetího čtení zazněla námitka poslance Miloše Melčáka, že nebyly zapracovány jeho pozměňovací návrhy ze druhého čtení. Podstata spočívala v tom, že poslanec Melčák pozměňovací návrhy podal prostřednictvím poslance Kavana písemně, protože byl na služební cestě v zahraničí. Poslanec Kavan dal návrhy rozmnožit a rozdat poslancům a ve druhém čtení na ně pouze odkázal. Dále se poslanec Melčák odvolal na usnesení č. 18 ze druhé schůze konané 16. července 2002, kde Poslanecká sněmovna konstatuje, že usnesení Poslanecké sněmovny a jejích orgánů uvedená v příloze zůstávají platná i ve čtvrtém volebním období. Z přílohy usnesení 248 citoval: "Návrhy nebo jejich části podle § 3 zákona je možno podat také písemně bez přednesení ve sněmovně. Takový návrh musí být předán zpravodaji a rozdán prostřednictvím Kanceláře Poslanecké sněmovny všem poslancům do ukončení rozpravy. O podání takového návrhu informuje sněmovnu v rozpravě navrhovatel nebo zpravodaj." Zpravodaj na tuto skutečnost byl upozorněn poslancem Kavanem. Předsedající schůze poslanec Vojtěch Filip konstatoval, že ve stenozáznamu není jediná věta o tom, že by o této věci zpravodaj informoval Poslaneckou sněmovnu, a tedy usnesení není možno vzít tak, že by bylo naplněno. Konstatoval:

³⁵ Stenozáznam 3.čtení tisku 576: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/033schuz/s033336.htm#r11>

„Jsme tedy mimo jednacích řád, a je tedy možnost svým způsobem řešit věc dvojím způsobem, tj. že tyto návrhy budou podrobeny hlasování po souhlasu Poslanecké sněmovny. A procedurálně a podle zákona o jednacím řádu čisté řešení, které bylo předloženo, je opakování druhého čtení, kde se budou koncentrovat všechny návrhy v tisku 576/2, a budou k tomu přiloženy návrhy, které zpravodaj nebo navrhovatel přednese. Já osobně navrhuji postup čistý, tj. podle jednacích řádů, abychom hlasovali o opakování druhého čtení. Protože je to tak komplikovaný návrh zákona, a tak jak nás informoval pan zpravodaj, i to hlasování samozřejmě by neskončilo pravděpodobně dneska do 19 hodin, takže tyto věci dávám sněmovně k úvaze. O tomto procedurálním návrhu ale samozřejmě nebudu dávat hlasovat okamžitě bez rozpravy, ale po vyčerpání přihlášek do rozpravy ve třetím čtení, abychom si ujasnili případné texty do opakovaného druhého čtení.“

V další diskusi zaznělo, že si poslanec Kavan měl pozměňovací návrhy osvojit a podat je sám za sebe. Poslanec Miloslav Kala se poslanci Melčákovi omluvil nikoli za procedurální pochybení jeho jako zpravodaje nýbrž za nedorozumění a vyjádřil přesvědčení, že doufá, že nezařazení návrhů nebude důvodem k opakování druhého čtení.

V rozpravě následovala řada návrhů legislativně technických úprav. V závěru třetího čtení vystoupila poslankyně Eva Dundáčková. Vyjádřila obavu, aby se Sněmovna nedostala do procedurální pasti a přiznala se, že si není jistá, zda návrh na opakování druhého čtení skutečně padl, protože ona jej z úst pana poslance Melčáka nevyrozuměla. Podle jejího názoru je možné, že pouze navrhoval, aby bylo doplněno znění současného tisku 576/2. Pro nápravu možného nedorozumění poslankyně Dundáčková sama oficiálně navrhla vrácení projednávání vládního návrhu zákona do druhého čtení. Vrácení do 2. čtení odůvodnila ústavně čistším způsobem, jak naplnit právo poslance na podání pozměňovacích návrhů. Vyjádřila přesvědčení o tom, že pozměňovací návrhy zazněly a za nesmyslné vedení debaty o tom, zda byly rozdány pod jménem Melčák či Kavan či někoho jiného. Podle jejího názoru byly pozměňovací návrhy podány zcela ústavně konformním způsobem. Následně bylo hlasováním rozhodnuto o opakování druhého čtení.

Opakování druhého čtení

Opakované druhé čtení se konalo dne 22.9.2004 na 35. schůzi. Navrhovatel zákona, poslanec Milan Šimonovský, vyjádřil v úvodu naději, že již není možné vymyslet další

pozměňovací návrhy a odkázal na usnesení hospodářského výboru. Zpravodaj, poslanec Miloslav Kala, upozornil, že se jedná o opakované druhé čtení a odkázal na usnesení hospodářského výboru, které doporučuje Poslanecké sněmovně projednat a schválit návrh zákona ve znění pozměňovacích návrhů³⁶. V obecné rozpravě poslanec David Šeich mimo jiné upozornil na protiústavnost některých ustanovení návrhu zákona, odporující přestupkovému zákonu č. 200/1990 Sb., ale také Listině základních práv a svobod. Jednalo se o povinnost oznámit, kdo řídil vozidlo v okamžiku spáchání přestupku. Přitom bylo vyloučeno právo podezřelého z přestupku odepřít výpověď ve chvíli, kdy to poškozuje jej či osobu jemu blízkou. V obecné rozpravě nezazněl návrh na vrácení výboru k novému projednávání. Následovala podrobná rozprava. V ní bylo mimo jiné navrženo zařadit jako samostatný pozměňovací návrh novou část: změna zákona č.111/1994 Sb., o silniční dopravě. Jednalo se o řadu ustanovení o taxislužbě. V závěru podrobné rozpravy navrhl poslanec Martin Říman vrátit návrh zákona k projednání výborům. Návrh odůvodnil mnohahodinovým maratonom pozměňovacích návrhů, které mohou předlohu výrazně změnit a vyjádřil obavu, aby poslanci nehlasovali o návrzích tzv. naslepo. Navrhovatel, ministr dopravy Milan Šimonovský, oponoval předchozímu návrhu, ale uznal neobvyklost zařazení novely zákona č.111/1994 Sb. Požádal poté sněmovnu, aby propustila návrh zákona do třetího čtení. Zpravodaj, poslanec Miloslav Kala, se vyjádřil, že pokus o vrácení k projednání do výborů vnímá jako pokus, který má zabránit tomu, abychom udělali cosi pro znovuzavedení pořádku na našich silnicích. Dále prohlásil: „Je to legitimní politický pokus a my se k němu hlasováním jistě vyjádříme.“. V hlasování návrh na vrácení výborům k novému projednání nebyl přijat a návrh zákona byl propuštěn do třetího čtení.

Pozměňovací návrhy podané v opakovaném druhém čtení byly zpracovány jako tisk 576/3, který byl rozeslán poslancům 1.10.2004.

Třetí čtení návrhu zákona o silničním provozu

Třetí čtení návrhu zákona proběhlo na 36.schůzi dne 15.10.2004, v pátek, tedy v souladu s §95a jednacího řádu, který stanovuje jednací dny pro třetí čtení zákonů na středu a pátek od 9 do 14 hodin. Zpravodaj zákona, poslanec Miloslav Kala, zahájil rozpravu třetího čtení. Zmínil přijetí velkého množství pozměňovacích návrhů a z toho vyplývající nezbytnost provedení

³⁶ Stenozáznam opakovaného 2.čtení tisku 576: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/035schuz/s035050.htm#r3>

poměrně rozsáhlých legislativně technických úprav³⁷. V případě přijetí pozměňovacích návrhů, které rozšiřují návrh zákona o nové části obsahující přímé novely dalších zákonů, tuto skutečnost zohlednit a upravit adekvátně název zákona. Doporučil, aby byla věc vyřešena doplněním slov na současný konec názvu zákona: "a některé další zákony". Přijaté novely dalších zákonů doporučil označit čísla částí a článků zohledňujícími logiku předloženého vládního návrhu a to v pořadí, v jakém budou případně schváleny. Dále konstatoval, že lze očekávat, že po schválení pozměňovacích návrhů bude muset dojít k přečíslování, resp. k novému očíslování prakticky všech novelizačních bodů a změny v číslování novelizačních bodů se musejí promítnout i do ustanovení o účinnosti, které je ve všech návrzích rozdělené podle okruhu tematiky ke třem různým datům.

Následně byla navrhována procedura hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích, o tom, které budou upřednostněny, o kterých se bude hlasovat společně a které jsou nehlasovatelné. Debata o proceduře trvala cca od 11:15 do polední pauzy ve 12:06. Před polední pauzou Sněmovna hlasováním rozhodla, že třetí čtení může probíhat i po 14. hodině. Debata o proceduře pokračovala dále od 13:45 hodin. Mimo jiné v ní poslanec Říman napadl návrh zpravodaje o postupu hlasování, kdy zpravodaj vyřadil některé návrhy hospodářského výboru a nahradil je jinými. Po dlouhé debatě a výhrůžkách poslaneckého klubu ODS, že se nezúčastní hlasování, byla procedura hlasování schválena. Následovala dlouhá série hlasování až do 14:51, kdy bylo jednání přerušeno, a to do 15:02. Po přestávce upozornil poslanec Langer na skutečnost, že poslanecké kluby KSČM a ODS trvají na dohodě o ukončení jednání v 16:00 hodin. Další přerušování jednání proběhla mezi 15:32 a 15:38, 16:27 a 16:33. Po dlouhém maratonu hlasování vyzvala předsedající poslankyně Kupčová, k závěrečnému hlasování o přijetí zákona. Z přítomných 149 poslanců pro návrh hlasovalo 70, proti 55. Návrh nebyl přijat. Chybělo 5 hlasů pro.

Nové předložení návrhu zákona vládou

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a

³⁷ Stenozáznam 3.čtení tisku 576: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/036schuz/s036134.htm#r1>

zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů byl schválen usnesením vlády č.1154 ze dne 24.11.2004. Vláda schválila návrh zákona s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku předsedy Legislativní rady vlády a podle připomínek vlády a uložila místopředsedovi vlády a ministru dopravy vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona podle tohoto usnesení a pověřila předsedu vlády předložit vládní návrh zákona předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání s upozorněním, že tento vládní návrh zákona se týká členství České republiky v Evropské unii a pověřila místopředsedu vlády a ministra dopravy, aby odůvodnil vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky.

Vzhledem k tomu, že formálně se jednalo o nový návrh zákona a od nepřijetí předchozího návrhu uplynulo pouze 6 týdnů, je velmi pravděpodobné, že nebyl dodržen postup navrhování zákona stanovený legislativními pravidly vlády.

Ve skutečnosti se tedy jednalo o původní návrh doplněný většinou pozměňovacích návrhů hospodářského výboru a upravený ministerstvem dopravy. Vzhledem k tomu, jak probíhal proces v poslanecké sněmovně a jaké byly rozpory při projednávání, měl ministr dopravy rozhodně zvolit standardní postup a celý návrh kompletně přepracovat za podrobné analýzy všech připomínek a pozměňovacích návrhů vznesených při projednávání. Odborný aparát k tomuto účelu ministr nepochybně měl k dispozici. Uvedená doba rozhodně nemohla stačit na odstranění nedostatků původního návrhu.

Projednávání návrhu zákona o silničním provozu v Poslanecké sněmovně

Předložení návrhu zákona o silničním provozu předsedovi Poslanecké sněmovny

Vládní návrh novely zákona o provozu na pozemních komunikacích byl předložen předsedovi Poslanecké sněmovny dne 1. 12. 2004. Jako zástupce navrhovatele byl pověřen ministr dopravy. Identický název návrhu na vydání zákona nemohl nechat nikoho na pochybách, zda jde o „nový“ návrh. Návrhu bylo přiděleno číslo sněmovního tisku 833.

První čtení návrhu zákona o silničním provozu

První čtení návrhu zákona proběhlo dne 14.12.2004 na 39. schůzi Poslanecké sněmovny. Ministr dopravy Milan Šimonovský uvedl návrh zákona a konstatoval, že podruhé předkládá

návrh, který má pomoci řešení neutěšené situace na silnicích. V projevu zmínil charakter změn oproti původnímu nepřijatému návrhu. Zpravodaj Miloslav Kala se krátce zmínil o základních principech zákona a stručnost svojí zpravodajské zprávy odůvodnil odvolávkou na širokou rozpravu v minulých třech čteních.³⁸

V průběhu rozpravy poslanec Šeich obvinil ministra Šimonovského z pohrdání vůlí Sněmovny: „Je to necelých 60 dnů, co Poslanecká sněmovna tento návrh zákona odmítla. Pan ministr dopravy po necelých 60 dnech přichází s téměř totožným právním předpisem a z mého pohledu popírá suverenitu této Poslanecké sněmovny, která se nějakým způsobem rozhodla, byť se objevily mediální spekulace nejružnějšího typu o předčasných odjezdech na víkend. Já si myslím, že byla projevena vůle této Poslanecké sněmovny, která skončila závěrem: Tento návrh zákona odmítáme, pane ministře. Bohužel ale zákon vyhozený dveřmi se vrací oknem a pan ministr opět přistupuje, opět vstupuje do Poslanecké sněmovny s tímto právním předpisem, a domnívám se, že nejde o právní předpis zásadně změněný. Ptám se, co se stalo nového, jaké skutečnosti se změnila a proč je vůle Sněmovny, suverenity Sněmovny, která rozhodla o zamítnutí zákona, pošlapávána a pan ministr přichází s obdobným, téměř stejným zákonem a opět se pokouší revidovat vůli této Poslanecké sněmovny. Zajímala by mě odpověď na tuto poměrně zásadní a jednoduchou otázku.“

Velmi odborný názor přednesl v rozpravě poslanec Sehoř. Poukázal na nedostatečné využívání stávajících institutů Policií a správními orgány. Konstatoval malé využívání udělování již dost vysokých pokut a zákazů řízení. Podle jeho tvrzení by jistě pomohlo zavedení kaucí a zabránění v odjezdu vozidla. Dále zpochybnil nutnost odebrání řidičských průkazů na místě a potřebu bodového systému jako takového. Podle něho je to jen zbytečný administrativní aparát. Na závěr upozornil, že navrhne prodloužení doby na projednávání ve výboru o 60 dní.

Poslanec Vymětal ve svém projevu navrhl jako protinávrh prodloužení lhůty k projednání o 30 dní s tím, že prodloužení lhůty konzultoval s navrhovatelem zákona. Ministr dopravy Šimonovský na závěr vyjádřil souhlas s prodloužením lhůty o 30 dní a vyjádřil naději, že zákon bude přijat do prázdnin tak, aby mohl nabýt účinnosti od 1.1.2006 a požádal Sněmovnu o propuštění do druhého čtení.

³⁸ Stenozáznam z 1. čtení tisku 833: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/039schuz/s039043.htm#r3>

Na závěr byl hlasováním návrh zákona přikázán k projednání hospodářskému výboru a prodloužena lhůta k projednávání o 30 dní. Před hlasováním předsedající upozornila, že návrh poslance Sehoře na prodloužení lhůty o 60 dní je vzhledem k absenci souhlasu navrhovatele nehlasovatelný.

Projednání návrhu zákona o silničním provozu ve výboru

Hospodářský výbor projednal návrh zákona dne 3.5.2005. Hospodářský výbor doporučil Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR projednat a schválit tisk 833 ve znění přijatých pozměňovacích návrhů usnesením HV č. 298.39

Druhé čtení návrhu zákona o silničním provozu

Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 10.5.2005 na 45. schůzi Poslanecké sněmovny. Navrhovatel zákona, ministr dopravy Milan Šimonovský, v úvodu konstatoval, že jde o vládní návrh, který byl ve třetím čtení obohacen o návrhy poslanců. Dále zdůraznil nutnost přijetí zákona s ohledem na nutnost transpozice směrnic Evropské unie. Zpravodaj Miloslav Kala seznámil Sněmovnu s usnesením hospodářského výboru, ve kterém doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR projednat a schválit tisk 833 s pozměňovacími návrhy obsaženými v tisku 833/1. Hospodářský výbor dále pověřil zpravodaje výboru, aby na schůzi Poslanecké sněmovny přednesl zprávu o výsledcích projednávání a pověřil předsedu výboru, aby předložil toto usnesení předsedovi Poslanecké sněmovny⁴⁰. V průběhu obecné rozpravy, která následovala, nepadl žádný hlasovatelný návrh a druhé čtení pokračovalo podrobnou rozpravou. V podrobné rozpravě bylo podáno opět velké množství pozměňovacích návrhů. Nebyl podán návrh vrátit návrh zákona výboru k novému projednání a druhé čtení tím skončilo. Pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 833/2, který byl rozeslán 19.5.2005.

Třetí čtení návrhu zákona o silničním provozu

Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 22.6.2005 na 45. schůzi. Zpravodaj zákona, poslanec Miloslav Kala zahájil rozpravu třetího čtení⁴¹. Opět zmínil přijetí velkého množství

³⁹ Usnesení HV č.298 k tisku 833: http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/6c38007d.doc

⁴⁰ Stenozáznam 2.čtení tisku 833: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/044schuz/s044120.htm#r2>

⁴¹ Stenozáznam 3.čtení tisku 833: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/045schuz/s045171.htm#r6>

pozměňovacích návrhů a v případě jejich přijetí nutnost změny názvu zákona. Doporučil, aby byla věc vyřešena doplněním slov na současný konec názvu zákona: "a některé další zákony". Výčet všech novel do názvu zákona postupovat nedoporučil, protože by název byl velmi dlouhý. To by komplikovalo zejména citace zákona při jeho aplikaci. Dále upozornil na některé nezbytné legislativně technické úpravy, o kterých bude na závěr před konečným hlasováním nutno hlasovat. Následně byl postup zpravodaje zpochybněn s tím, že se nejedná o legislativně technické úpravy, ale o faktické návrhy a bylo požadováno jejich vytištění a rozdání poslancům. Pro tento účel bylo jednání přerušeno na 18 minut. Po rozdání návrhů poslanec Pleva konstatoval, že se jedná o opravu písemného vyhotovení z hospodářského výboru a tedy, že nejde o opravu, která logicky vyplývá z přednesených pozměňovacích návrhů. Navrhl o předmětné legislativně technické opravě nehlasovat a vrátit návrh do druhého čtení. Řídící schůze po uzavření rozpravy dal hlasovat o vrácení návrhu do druhého čtení. Návrh nebyl přijat.

Poté zpravodaj Miloslav Kala seznámil poslance s procedurou hlasování a specifikoval, které návrhy a protinávrhy se budou hlasovat v jakém pořadí, které jsou nehlasovatelné apod. Po schválení procedury proběhlo hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích. Na závěr řídící schůze navrhla hlasovat o usnesení: "Poslanecká sněmovna vyslovuje souhlas s vládním návrhem zákona, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, podle sněmovního tisku č. 833, ve znění schválených pozměňovacích návrhů."

Návrh usnesení byl přijat 117 hlasy z přítomných 174 poslanců. Na závěr ministr dopravy poděkoval poslancům za dobře odvedenou práci.

5.7 Postoupení návrhu zákona Senátu

Návrh zákona, s nímž Sněmovna vyslovila souhlas, zašle předseda Sněmovny bez zbytečného odkladu Senátu.

6. PROJEDNÁNÍ A SCHVALOVÁNÍ NÁVRHU ZÁKONA V SENÁTU, ÚLOHA SENÁTU V LEGISLATIVNÍM PROCESU

6.1. Zákony postoupené z Poslanecké sněmovny

Projednávání návrhu zákona přijatého Poslaneckou sněmovnou a postoupeného Senátu se řídí zákonem č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. Lhůta pro projednání zákona je omezena Ústavou ČR na 30 dnů. Tato lhůta běží od postoupení zákona Senátu Poslaneckou sněmovnou.

6.1.1 Postoupení zákona z Poslanecké sněmovny

Návrh zákona postoupený Poslaneckou sněmovnou Senátu předseda Senátu neprodleně postoupí organizačnímu výboru a rozešle jej všem senátorům a senátorským klubům.

Postoupení zákona z Poslanecké sněmovny do Senátu

Poslanecká sněmovna postoupila dne 19. 7. 2005 návrh zákona Senátu jako tisk 116/0. Lhůta pro projednání návrhu zákona v Senátu byla 18.8.2005. Organizační výbor přikázal návrh zákona dvěma výborům: výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, jehož zpravodajem je senátorka Soňa Paukrtová, jako výboru garančnímu a ústavně-právnímu výboru, jehož zpravodajem je senátor Jiří Žák.

6.1.2 Postoupení organizačnímu výboru a klubům

Organizační výbor nejpozději do 5 dnů od postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou přikáže tento návrh výboru, popřípadě výborům a doporučí předsedovi Senátu, aby byl tento návrh zařazen na pořad schůze Senátu, a to zpravidla nejpozději 5 dnů před uplynutím ústavní lhůty stanovené pro jeho projednání v Senátu. Přikáže-li organizační výbor návrh zákona více výborům, určí, který z nich bude garanční.

6.1.3 Projednávání ve výborech

Na rozdíl od Poslanecké sněmovny jednací řád Senátu neukládá výborům žádnou konkrétní lhůtu k projednání. S ohledem na ústavní 30 denní lhůtu po odečtení 5 denní lhůty k přikázání a nutnosti projednat návrh zákona před uplynutím ústavní lhůty zbývá výborům přibližně 20 dní.

Pro projednání ve výboru určí předseda výboru zpravodaje z řad členů výboru. K projednávání zákona si může předseda výboru přizvat odborníky. Jednání o návrhu zákona v garančním výboru se účastní jeho navrhovatel a zpravidla také zpravodajové ostatních příkázaných výborů. K jednání v negarančním výboru může být přizván navrhovatel zákona nebo jeho zástupce.

Na jednání výboru odůvodní navrhovatel nebo jeho zástupce návrh zákona. Může se dále účastnit jednání výboru a má právo vyjadřovat stanoviska k předkládaným návrhům, které se týkají návrhu zákona. Po navrhovateli vystoupí zpravodaj výboru a podá zprávu o projednávaném návrhu zákona.

K projednávání návrhu zákona se vede obecná a podrobná rozprava. Obecná rozprava se koná po vystoupení zpravodaje. Návrh zákona se v ní projednává jako celek včetně navrhovaných zásadních změn právní úpravy. Po skončení obecné rozpravy se k návrhu zákona koná podrobná rozprava. V podrobné rozpravě lze posuzovat jednotlivé části zákona a podávat k nim pozměňovací návrhy. Kdykoli v průběhu obou částí rozpravy lze navrhnout, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat nebo aby návrh zákona byl schválen, zamítnut anebo vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Každý senátor, i když není členem výboru, může k návrhu zákona podat pozměňovací návrhy, zpravidla na jednání výboru, nebo písemně před jednáním. Po ukončení podrobné rozpravy probíhá hlasování. Pro přijetí usnesení výboru je nutná nadpoloviční většina přítomných senátorů. Výbor je usnášeníschopný za přítomnosti nadpoloviční většiny svých členů.

Nejdříve se hlasuje o návrhu, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat, byl-li takový návrh podán. Nebyl-li takový návrh podán nebo přijat, hlasuje se o návrhu schválit zákon ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Pokud takový návrh nebyl podán nebo přijat, hlasuje se o návrhu na zamítnutí zákona, byl-li takový návrh podán. Pokud byl výborem přijat některý z uvedených návrhů, jednání o návrhu zákona ve výboru tím končí.

Pokud nebyl žádný z uvedených návrhů přijat nebo podán, hlasuje se postupně o jednotlivých pozměňovacích návrzích, jestliže byly podány. Ke každému pozměňovacímu návrhu se může před hlasováním vyjádřit navrhovatel a svoje stanovisko k němu vždy sdělí zpravodaj. Každý pozměňovací návrh může být se souhlasem senátora, který jej podal, před hlasováním zpřesněn. Po ukončení hlasování o pozměňovacích návrzích, pokud byl alespoň jeden z nich přijat, se výbor usnese, zda doporučí Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s přijatými

pozměňovacími návrhy a určí, kdo z členů výboru bude zpravodajem pro jednání o návrhu zákona na schůzi Senátu. Výbor svoje usnesení předloží organizačnímu výboru. Výbor je usnášení schopný za přítomnosti nadpoloviční většiny svých členů. K platnosti usnesení je třeba nadpoloviční většiny přítomných členů.

Pokud byl návrh zákona přikázán více výborům, zpravodaj garančního výboru vypracuje pro jednání Senátu společnou zpravodajskou zprávu, shodnou-li se na tom zpravodajové všech výborů, které návrh zákona projednávaly. Společná zpráva obsahuje doporučení výborů, které návrh zákona projednávaly. Její součástí je přehled všech pozměňovacích návrhů, pokud byly doporučeny. Jsou-li doporučení výborů rozdílná, přednese na schůzi Senátu společnou zprávu zpravodaj garančního výboru a rozdílná doporučení mohou odůvodnit zpravodajové jednotlivých výborů.

Projednávání návrhu zákona ve výborech Senátu

Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu projednal návrh zákona na 18. schůzi, konané dne 27.7.2005. Po úvodním slově předkladatele Ing. Milana Šimonovského, ministra dopravy České republiky, po zpravodajské zprávě senátorky Soni Paukrtové a po rozpravě výbor usnesením č. 147⁴² doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Výbor určil zpravodajem výboru pro jednání na schůzi Senátu senátorku Soňu Paukrtovou a pověřil předsedu výboru senátora Milana Balabána předložit toto usnesení předsedovi Senátu. Usnesení bylo rozdáno jako senátní tisk č. 116/1.

Ústavně-právní výbor na své 11. schůzi konané dne 27.7.2005 zahájil projednávání návrhu zákona. Po úvodním slově JUDr. Daniely Kovalčíkové, náměstkyně ministra dopravy, která vystoupila jako zástupce navrhovatele, po zpravodajské zprávě senátora Jiřího Žáka a po rozpravě výbor usnesením číslo 43 přerušil projednávání návrhu zákona do 3.8.2005 do 10:00 hodin. Ústavně-právní výbor pověřil předsedu výboru, senátora Jaroslava Kubera, aby s usnesením seznámil předsedu Senátu. Ústavně-právní výbor pokračoval v projednávání návrhu zákona na 12. schůzi dne 3.8.2005. Po úvodním slově ministra dopravy Milana Šimonovského, který vystoupil jako zástupce navrhovatele, po zpravodajské zprávě senátora Jiřího Žáka a po rozpravě ústavně-právní výbor usnesením číslo 50⁴³ doporučil Senátu vrátit projednávaný návrh

⁴² Usnesení č.147 k tisku č.116: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/htmlhled?action=doc&value=34061>

⁴³ Usnesení č.50 k tisku č.116: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/htmlhled?action=doc&value=34146>

zákona Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR s pozměňovacími návrhy. Výbor určil jako zpravodaje pro projednání tohoto návrhu senátora Jiřího Žáka a pověřil předsedu výboru, senátora Jaroslava Kuberu, aby s tímto usnesením seznámil předsedu Senátu. Usnesení bylo rozdáno jako senátní tisk č.116/2.

6.1.4 Projednávání v Senátu

Jednání o návrhu zákona v Senátu se účastní jeho navrhovatel, který návrh zákona odůvodní a má právo účastnit se dalšího jednání Senátu a vyjadřovat stanoviska k předkládaným návrhům, které se týkají projednávaného návrhu zákona. Po navrhovateli vystoupí zpravodaj, popřípadě zpravodajové výborů, kterým byl návrh zákona přikázán. Jestliže výbor v usnesení doporučí se návrhem zákona nezabývat nebo takový návrh podá po vystoupení navrhovatele a zpravodaje některý ze senátorů a Senát návrh bez rozpravy přijme, pak jednání Senátu o návrhu zákona končí. Pokud se tak nestane, zahájí předsedající k návrhu zákona obecnou rozpravu, ve které lze navrhnout, aby návrh zákona byl schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, nebo aby návrh zákona byl zamítnut.

Po ukončení obecné rozpravy následuje hlasování. Senát je způsobilý se usnášet za přítomnosti alespoň jedné třetiny všech senátorů. K platnému usnesení Senátu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných senátorů.

Nejprve se hlasuje o schválení návrhu zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, byl-li takový návrh podán. Pokud nebyl takový návrh podán nebo nebyl-li přijat, hlasuje se o návrhu na zamítnutí návrhu zákona, byl-li podán. Pokud byl některý z těchto návrhů přijat, jednání Senátu o návrhu zákona končí.

Pokud jednání Senátu neskončilo přijetím některého z návrhů, nebo takové návrhy nebyly podány, zahájí předsedající podrobnou rozpravu. V ní je možné podávat k návrhu zákona pozměňovací návrhy. Za ty se považují i pozměňovací návrhy vyplývající z usnesení výborů k projednávanému návrhu zákona. Pokud je podán pozměňovací návrh, který není obsažen v příloze usnesení žádného z výborů, je možno na návrh předsedy výboru přerušit jednání na nezbytně nutnou dobu, aby výbor mohl k pozměňovacímu návrhu zaujmout pro jednání Senátu stanovisko. Po podrobné rozpravě se hlasuje postupně o jednotlivých podaných pozměňovacích návrzích. Po ukončení hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích, byl-li alespoň jeden z nich Senátem přijat, hlasuje Senát o tom, zda návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s těmi

pozměňovacími návrhy, které přijal.

Pokud žádný pozměňovací návrh nebyl podán nebo nebyl přijat anebo nebylo přijato usnesení vrátit Poslanecké sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy, je možné podat návrh na zamítnutí návrhu zákona nebo na schválení návrhu zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, pokud o takovém návrhu nebylo již hlasováno po ukončení obecné rozpravy. Nebyl-li takový návrh podán nebo nebyl-li přijat, jednání Senátu o návrhu zákona končí.

Po závěrečném hlasování o návrhu zákona v Senátu mohou tedy nastat následující situace:

- a) Návrh zákona je Senátem přijat (nebo Senát se k návrhu zákona ve 30 denní lhůtě nevyjádří, nebo vyjádří vůli se zákonem nezabývat). Schválený zákon je odeslán prezidentu republiky k podpisu.
- b) Návrh zákona je zamítnut. O zamítnutém zákonu hlasuje Poslanecká sněmovna znovu, k přijetí návrhu zákona je třeba nadpoloviční většina hlasů všech poslanců.
- c) Senát vrátí Poslanecké sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna hlasuje o návrhu zákona ve znění schváleném Senátem. K přijetí zákona stačí nadpoloviční většina hlasů přítomných poslanců. Pokud Sněmovna neschválí návrh zákona ve znění schváleném Senátem, hlasuje znovu o původním návrhu zákona, k jehož přijetí je potřeba kvalifikovaná většina hlasů.

Projednávání návrhu zákona o silničním provozu v Senátu

Senát zařadil tisk na 7. schůzi a projednal jej 3.8.2005⁴⁴. Na schůzi Senátu při projednávání zákona vystoupil nejdříve zástupce navrhovatele ministr dopravy Milan Šimonovský. Seznámil senátory se základními principy návrhu zákona a opět zdůraznil bezpečnost na silnicích. Po vystoupení ministra dopravy vystoupila zpravodajka výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu senátorka, Soňa Paukrtová, a seznámila senátory s usnesením výboru a se zpravodajskou zprávou. Poté vystoupil zpravodaj ústavně-právního výboru a seznámil senátory se zpravodajskou zprávou výboru a usnesením. Zhodnotil návrh zákona a konstatoval, že v rámci bodového systému byla sice převzata některá ustanovení z německé a rakouské právní úpravy, ale jen částečně. Dále komentoval neutěšený stav, kdy je na

⁴⁴ Stenozáznam projednávání tisku č.116 v Senátu: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/original/34157/28871>

silnici málo vidět policisty a zmínil ambiciózní plán „Národní strategie bezpečnosti silničního provozu“, která plánuje snížit počet mrtvých do roku 2010 na polovinu. Po zpravodaji se místopředseda Senátu Petr Pithart dotázal, zda někdo navrhuje podle § 107 jednacího řádu, aby Senát projevil vůli návrhem zákona se nezabývat. Poté byla zahájena obecná rozprava. V průběhu rozpravy senátor Mejstřík navrhl zamítnutí návrhu. Návrh odůvodnil tím, že řada předřečníků se shodla na tom, že předloha je špatná, má řadu nedostatků a ministerstvo již připravuje jeho novelu. Dále zmínil nepřijatelnost zařazení přílepku vinohradnického zákona. Zástupce navrhovatele ministr dopravy Milan Šimonovský odmítl, že by ministerstvo dopravy připravovalo novelu zákona. Po skončení obecné rozpravy proběhlo hlasování. Návrh schválit zákon ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou nebyl přijat. Návrh na zamítnutí zákona nebyl přijat.

V průběhu podrobné rozpravy byly navrženy pozměňovací návrhy. Před hlasováním o pozměňovacích návrzích proběhla porada klubů. Poté zpravodajka Soňa Paukrťová provedla senátory pozměňovacími návrhy při hlasování o nich. Po hlasování o pozměňovacích návrzích proběhlo hlasování o vrácení zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Na závěr projednávání zákona byli navrženi senátoři, kteří odůvodní usnesení Senátu na schůzi Poslanecké sněmovny. Navržen byl senátor Žák a senátorka Paukrťová. Následně bylo jejich navržení schváleno hlasováním.

Vrácení návrhu zákona o silničním provozu Poslanecké sněmovně

Návrh zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu, byl rozeslán poslancům dne 9. 8. 2005 jako tisk 833/3. Dokument Senátu byl doručen sněmovně a rozeslán dne 9. 8. 2005 poslancům jako tisk 833/4.

Projednání návrhu zákona vráceného Senátem Poslanecké sněmovně bylo navrženo na pořad 47. schůze 21.9.2005⁴⁵. Na začátku vystoupil ministr dopravy a senátor Milan Šimonovský. Krátce zhodnotil projednávání zákona a doporučil Poslanecké sněmovně, aby setrvala na svém znění návrhu zákona s tím, že některé užitečné pozměňovací návrhy budou zařazeny do projednávání jiného návrhu zákona. V rozpravě vystoupila jako první senátorka Soňa Paukrťová a informovala poslance o přijetí 32 pozměňovacích návrhů a o tom, že se je pokusí poslancům

⁴⁵ Stenozáznam jednání o vráceném zákonu: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/047schuz/s047048.htm#r1>

vysvětlit a zdůvodnit. Po senátorce Paukrtové informoval poslanec Václav Vnouček z pověření petičního výboru o petici, kterou petiční výbor obdržel od společnosti AAA Radiotaxi, s.r.o. V petici se jednatel společnosti, pan Jiří Kvasnička, na poslance obrací se žádostí, aby v souvislosti s projednáváním zákona, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, podpořili schválení výše uvedeného zákona ve znění schváleném Senátem a přijatých pozměňovacích návrhů. Po skončení rozpravy proběhlo hlasování. Nejprve Sněmovna hlasovala podle §97 odst. 4 jednacího řádu o návrhu zákona ve znění schváleném Senátem. Návrh nebyl přijat. Potom Sněmovna hlasovala podle §97 odst. 5 jednacího řádu o znění návrhu zákona, ve kterém byl postoupen Senátu. Přítomných 192 poslanců pro hlasovalo 130, proti 52. Návrh byl přijat.

6.2 Zákony navrhované Senátem

Senát je podle Ústavy ČR jedním ze subjektů zákonodárné iniciativy. Znamená to, že návrh zákona je oprávněn podat Senát jako celek. Na rozdíl od zákonodárné iniciativy krajů je proces, který předchází podání návrhu zákona předsedovi Poslanecké sněmovny, formalizován a upraven v jednacím řádu Senátu.

6.2.1. Předložení návrhu zákona

Návrh zákona může navrhnout k projednání v Senátu senátor, skupina senátorů, výbor nebo komise Senátu. Předložený návrh musí splňovat náležitosti návrhu zákona tak, jak to požaduje jednací řád Poslanecké sněmovny. Navrhovatel předkládá návrh zákona předsedovi Senátu. Ten jej postoupí organizačnímu výboru a rozešle jej všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor doporučí předsedovi Senátu zařazení na program nejbližší schůze a navrhne přikázání výboru, popřípadě výborům a určí zpravodaje pro první čtení.

6.2.2 Projednání návrhu zákona v Senátu

Návrh zákona uvede na schůzi Senátu navrhovatel nebo zástupce navrhovatele. Po navrhovateli vystoupí zpravodaj. Poté je zahájena obecná rozprava. V ní lze navrhnout, aby byl návrh senátního návrhu zákona vrácen navrhovateli k dopracování, nebo aby byl zamítnut. Pokud není ani jeden z těchto návrhů podán nebo přijat, přikáže Senát návrh senátního návrhu zákona k projednání výboru, popřípadě výborům. Pokud Senát přikáže zákon více výborům, určí, který z

nich bude výborem garančním. Výbory mají na projednání zákona 60 denní lhůtu od jeho přikázání. Lhůtu je možno o 30 dní zkrátit nebo prodloužit. Větší zkrácení nebo prodloužení je možné pouze se souhlasem navrhovatele.

Při projednávání ve výborech lze v průběhu obou částí rozpravy podávat návrhy na schválení, na zamítnutí, pozměňovací návrhy a návrhy na odročení. V případě přijetí alespoň jednoho pozměňovacího návrhu se výbor usnese, zda doporučí Senátu schválit návrh senátního návrhu zákona s těmi pozměňovacími návrhy, které přijal.

Ve druhém čtení odůvodní senátní návrh zákona na schůzi Senátu navrhovatel nebo zástupce navrhovatele. Při jednání o návrhu senátního návrhu zákona lze v průběhu obou částí rozpravy podávat návrhy na vrácení návrhu senátního návrhu zákona výboru k novému projednání, návrh na schválení, návrh na zamítnutí nebo návrh na odročení. V případě nového projednání ve výboru je lhůta 30 dní. Pokud nebyl žádný z uvedených návrhů podán nebo nebyl-li přijat, zahájí předsedající k návrhu senátního návrhu zákona podrobnou rozpravu. V podrobné rozpravě lze podávat pozměňovací návrhy. V případě pozměňovacího návrhu, který nebyl předmětem jednání výboru, a navrhne-li to předseda některého výboru nebo zpravodaj garančního výboru, jednání Senátu o návrhu senátního návrhu zákona se přeruší na nezbytně nutnou dobu, aby výbor mohl k pozměňovacímu návrhu zaujmout pro Senát stanovisko. Po ukončení hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích, byl-li alespoň jeden z nich přijat, hlasuje Senát o tom, zda schválí návrh senátního návrhu zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Pokud nebyl žádný pozměňovací návrh podán nebo nebyl přijat anebo nebylo přijato usnesení schválit návrh senátního návrhu zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, hlasuje Senát o tom, zda návrh senátního návrhu zákona schvaluje, pokud o návrhu na schválení nebylo již hlasováno po ukončení obecné rozpravy. Po schválení senátního návrhu zákona pověří Senát předsedu Senátu, aby senátní návrh zákona podal Poslanecké sněmovně. Zároveň pověří některého ze senátorů, aby odůvodnil senátní návrh zákona při jeho projednávání v Poslanecké sněmovně.

7. ÚČAST PREZIDENTA REPUBLIKY

7.1 Podepisování zákonů

Podle Ústavy ČR z roku 1993 je prezident v zákonodárném procesu na jeho konci. Podepisuje přijatý zákon a má právo suspenzivního veta. Pouze v období 1960 – 1992 tomu bylo jinak. Prezident měl právo zákonodárné iniciativy. Zákon podepisoval, ale nemohl ho vetovat.

Prezidentova role v zákonodárném procesu je stanovena v hlavě třetí „Moc výkonná“ v čl. 62, písm. i) slovy: „podepisuje zákony“. Podepisování přijatých zákonů je dále upraveno v čl. 51 Ústavy ČR: „přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády“.

Jednací řád Poslanecké sněmovny upravuje předání zákona prezidentovi v § 98 odst. 1 takto: „Předseda Sněmovny postoupí přijatý zákon prezidentu republiky.“

Podepsání zákona o silničním provozu prezidentem a jeho vyhlášení

Zákon byl doručen prezidentu republiky k podepsání dne 22.9.2005. Prezident zákon podepsal 3.10.2005. Schválený zákon byl doručen premiérovi k podepsání 10.10.2005. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 17.10.2005 v částce 142 pod číslem 411/2005 Sb. Účinnost zákona byla stanovena na 1.7.2006 s výjimkou ustanovení části sedmé, čl. VIII, který nabyl účinnosti dnem vyhlášení.

7.2 Právo suspenzivního veta

Ústava ČR dává prezidentu republiky právo vrátit Parlamentu zákon. Je tak uvedeno v hlavě třetí v článku 62 písm. h): má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního. V hlavě druhé „Moc zákonodárná“ v článku 50 odst. 1 je upřesněno, že prezident republiky má právo vrátit zákon s výjimkou ústavního s odůvodněním, a to do 15 dnů od jeho postoupení. Počítání času není v Ústavě pro účel běhu lhůt definováno. Nebylo proto jisté, zda lhůta pro vrácení začíná až následující den po doručení zákona prezidentovi a zda jako poslední den lhůty může být sobota, neděle nebo svátek. Nálezem Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. bylo konstatováno mimo jiné, že v souladu s obecně platnými principy se v takovém případě poslední den lhůty posouvá na nejbližší pracovní den.

Další postup po vrácení zákona je upraven v § 98 odst. 2 jednacího řádu PS. Po vrácení

zákonu do Poslanecké sněmovny je stanovisko prezidenta republiky rozesláno poslancům. „Předseda předloží vrácený zákon Sněmovně na nejbližší schůzi, nejdříve však za deset dnů od jeho doručení. Pozměňovací návrhy nejsou přípustné. Setrvá-li Sněmovna na vráceném zákonu nadpoloviční většinou všech poslanců, zákon se vyhlásí. Jinak platí, že zákon nebyl přijat.“⁴⁶

V případě, že je návrh zákona projednáván podle ústavního zákona č.110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky ve zkráceném jednání, prezident republiky podle čl. 8 odst. 3 nemá právo vracet takto přijatý zákon.

8. VYHLÁŠENÍ ZÁKONA VČETNĚ PŘÍPADNÉ OPRAVY TISKOVÝCH CHYB

Článek 52 Ústavy ČR stanoví, že k platnosti zákona je třeba aby byl vyhlášen. Dále je zmíněno, že způsob vyhlášení zákona a mezinárodní smlouvy stanoví zákon. Způsob vyhlášení je stanoven zákonem č. 309/1999 Sb., o sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Pokud zákon není vyhlášen, nemůže nabýt platnosti ani účinnosti.

Jednací řád Poslanecké sněmovny upravuje vyhlášování zákonů v § 107. Jednak stanovuje uvozující větu každého zákona: „Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky“, jednak stanovuje posloupnost podepisování přijatého zákona. Zákon nejdříve podepíše předseda Sněmovny a postoupí jej prezidentu republiky. Po podpisu prezidenta, nebo v případě, kdy nepodepíše a Sněmovna setrvá na vráceném zákonu, zašle předseda Sněmovny zákon k podpisu předsedovi vlády.

Po podepsání může být zákon vyhlášen podle zákona č.309/1999 Sb., o sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Vyhlášení je nezbytné proto, že mají-li adresáti právních norem znát svá práva a své povinnosti, musí mít možnost se s těmito normami seznámit.

Právní předpisy nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů. Den vyhlášení je den uvedený jako den rozeslání v záhlaví příslušné částky. Datum účinnosti určuje den, od něhož právní předpis zakládá, mění nebo ruší právní vztahy. Doba mezi dnem platnosti a dnem účinnosti se nazývá „legisvakance“⁴⁷. Tato doba je potřebná k tomu, aby se adresáti normy mohli dostatečně seznámit s jejím obsahem a tedy s právy a povinnostmi, které se jich týkají. Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy vyhlášené ve Sbírce zákonů

⁴⁶ Zákon č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §98 odst.2

⁴⁷ V.Pavlíček a kol.Ústavní právo a státověda, II.díl Ústavní právo České republiky část 1. LINDE 2001, str.287

účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. V případě naléhavého obecného zájmu může být účinnost stanovena dříve, nejdříve však dnem vyhlášení.

Vydávání Sbírky zákonů a sbírky mezinárodních smluv je v kompetenci Ministerstva vnitra ČR. Zjistí-li ministerstvo vnitra rozdíl mezi textem právního předpisu předaným k vyhlášení a vyhlášeným textem takového předpisu, vyhlásí po tomto zjištění v nejbližší částce Sbírky zákonů opravu tiskové chyby.

9. ÚSTAVNÍ A ZÁKONNÉ ODCHYLKY OD STANDARDNÍHO LEGISLATIVNÍHO PROCESU

9.1 Odchyly v Poslanecké sněmovně

9.1.1. Stav legislativní nouze

Stav legislativní nouze vyhlásí předseda Sněmovny na návrh vlády za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu, nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody. Stav legislativní nouze se vyhláší na určitou dobu. Sněmovna může stav legislativní nouze zrušit nebo omezit dobu, na niž byl vyhlášen. Zákonodárny proces za stavu legislativní nouze je upraven v § 99 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

Předseda sněmovny může ve stavu legislativní nouze na žádost vlády rozhodnout, že předložený vládní návrh zákona bude projednán ve zkráceném jednání. Sněmovna posoudí před projednáním návrhu pořadu schůze, zda stav legislativní nouze trvá. Pokud dojde k závěru, že podmínky pro jeho vyhlášení pominuly, stav legislativní nouze zruší. Sněmovna posoudí před projednáváním vládního návrhu zákona, zda jsou podmínky pro jeho projednání ve zkráceném jednání. Pokud neshledá důvody pro mimořádný postup, návrh zákona ve zkráceném jednání neprojedná.

Při projednávání zákona ve zkráceném jednání platí tyto odchylky:

- Předseda Sněmovny přikáže návrh zákona, který má být projednán ve zkráceném jednání, jednomu z výborů a současně stanoví nepřekročitelnou lhůtu, do které mu má výbor předložit usnesení se stanoviskem k věci. Sněmovna zákon projedná ve zkráceném jednání, i když výbor usnesení nepředloží. Zpravodaje v takovém případě určí předseda Sněmovny.

- Výbor v usnesení navrhne, zda se má konat o návrhu zákona obecná rozprava a o kterých částech se povede rozprava podrobná.
- Výbor navrhne lhůtu, do kdy má Sněmovna jednání o návrhu zákona ukončit.
- Nepoužijí se ustanovení § 90 a 91 o prvním čtení návrhu zákona.
- Sněmovna může rozhodnout, že od obecné rozpravy návrhu zákona ve druhém čtení upouští, a omezit řečnickou dobu až na pět minut.
- Třetí čtení návrhu zákona může následovat bezprostředně po čtení druhém.
- Ustanovení § 54 odst. 4 věty páté, šesté a sedmé a § 95a se pro třetí čtení ve zkráceném jednání nepoužijí.
- Ustanovení § 53 a ustanovení o lhůtě deseti dnů uvedené v § 97 odst. 3 a 4 a § 98 odst. 2 jednacího řádu se neužijí.

Pokud je návrh zákona Poslaneckou sněmovnou projednán ve zkráceném jednání a postoupen Senátu k projednání, může jej ve zkráceném jednání projednat i Senát, pokud o to požádá vláda.

9.1.2 Provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů

Jestliže rozhodnutí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti vydané ve smyslu čl. 41 Charty Organizace spojených národů vyžaduje neodkladné přijetí zákona, jímž se toto rozhodnutí uplatňuje, může vláda spolu s předložením návrhu takového zákona požádat, aby byl projednán ve zkráceném jednání⁴⁸. Ustanovení § 99 odst. 2, 3 a 5 až 9 jednacího řádu Poslanecké sněmovny se na zkrácené jednání o návrhu zákona podle odstavce 1 užití obdobně.

9.1.3. Zákonodárny proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu⁴⁹

Stav ohrožení státu a válečný stav jsou definovány v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Tento zákon dává ústavní vymezení specifika legislativního procesu v podobě zkráceného jednání o návrzích zákonů, pokud jsou projednávány v tomto období. Musí jít o vládní návrh zákona a vláda musí požadovat projednání ve zkráceném jednání. O takovém návrhu zákona se Poslanecká sněmovna usnese do 72 hodin od jeho podání a Senát do 24 hodin od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Pokud se Senát ve lhůtě 24 hodin

⁴⁸ Zákon č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §100

⁴⁹ Zákon č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §100a

nevyjádří, platí, že návrh zákona je přijat. Prezident republiky nemá právo zákony přijaté v tomto režimu vetovat. Vláda nemůže požadovat projednání ústavního zákona ve zkráceném jednání.

Při projednávání zákona v Poslanecké sněmovně za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu přikáže předseda Sněmovny návrh zákona neprodleně jednomu z výborů a současně stanoví nepřekročitelnou lhůtu, do které výbor předloží usnesení se stanoviskem k věci. Výbor navrhne, zda se má konat obecná rozprava a o kterých částech se povede rozprava podrobná. Předseda Sněmovny k návrhu zákona svolá neprodleně schůzi Sněmovny, popřípadě zařadí návrh přednostně na pořad probíhající schůze. Některá ustanovení jednacího řádu vyjmenovaná v §100a se pro toto projednávání nepoužijí. Jedná se zejména o ustanovení o lhůtách svolání schůze, o hlasování, o dnech pro projednávání třetího čtení, o vrácení zákona výboru k novému projednání, o lhůtách pro doručení pozměňovacích návrhů a usnesení výboru poslancům a o zahájení třetího čtení. Nepoužijí se ani ustanovení o hlasování Sněmovny o návrhu zamítnutém Senátem ani o hlasování o návrhu vráceném Senátem s pozměňovacími návrhy.

Při zkráceném jednání se nepoužijí ustanovení o prvním čtení návrhu zákona. Sněmovna může upustit od obecné rozpravy ve druhém čtení a omezit řečnickou dobu v rozpravách ve zkráceném jednání až na 5 minut. Třetí čtení návrhu zákona může následovat bezprostředně po čtení druhém. Není možné podat návrh na opakování druhého čtení. Poslanec může v obecné nebo podrobné rozpravě ve druhém čtení návrhu zákona vystoupit nejvýše dvakrát a v rozpravě ve třetím čtení nejvýše jednou.

Při projednávání zákona v době stavu ohrožení státu nebo válečném stavu ve zkráceném jednání vláda zašle tento vládní návrh zákona na vědomí rovněž předsedovi Senátu. Předseda Senátu neprodleně rozešle vládní návrh zákona pro informaci všem senátorům a současně svolá schůzi Senátu k projednání tohoto návrhu zákona nebo navrhne doplnění pořadu této schůze o jeho projednání, pokud schůze probíhá. Návrh nebo doplnění musí být podány tak, aby se Senát mohl k návrhu zákona usnést do 24 hodin od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Po postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou jej předseda Senátu neprodleně rozešle všem senátorům a určí zpravodaje pro jednání o návrhu zákona na schůzi Senátu. Při zkráceném jednání se návrh neprojednává ve výborech. Řečnická doba v obecné rozpravě je omezena na 5 minut a senátor může v téže věci vystoupit nejvýše dvakrát. Jinak platí pro zkrácené jednání Senátu o návrhu zákona obdobně ustanovení o jednání o návrzích zákonů. Nepoužijí se zejména některá ustanovení o lhůtách a jednacích dnech.

9.1.4 Jednání s vyslovením souhlasu v prvním čtení

Navrhovatel zákona může podle § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny současně s návrhem zákona navrhnout Sněmovně, aby vyslovila s návrhem souhlas již v prvním čtení. Takový návrh postupu musí být odůvodněn v důvodové zprávě. Pokud proti návrhu vnesou před ukončením obecné rozpravy námitku nejméně 2 poslanecké kluby nebo 50 poslanců, nelze návrh na souhlas v prvním čtení projednat. Tímto způsobem nelze projednat dále návrh ústavního zákona, návrh zákona o státním rozpočtu a mezinárodní smlouvu podle článku 10 Ústavy ČR.

Na konci obecné rozpravy Sněmovna rozhodne, zda bude pokračovat v projednávání tak, aby mohla s návrhem vyslovit souhlas již v prvním čtení. Pokud Sněmovna návrh schválí, předsedající zahájí o návrhu podrobnou rozpravu. V podrobné rozpravě nelze podávat pozměňovací ani jiné návrhy. Je možné pouze navrhnout opravu data účinnosti zákona nebo legislativně technických, gramatických, písemných nebo tiskových chyb. Na závěr prvního čtení se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas.

Projednávání návrhu zákona s vyslovením souhlasu v prvním čtení je vhodné zejména pro případ technické novely, která má v relativně krátké době změnit takové ustanovení zákona, které se ukázalo sporným, protiústavním, odporujícím jinému zákonu, apod. a tato skutečnost nebyla odhalena při jeho projednávání. Uvedený nedostatek může vzniknout jako důsledek smršťe pozměňovacích návrhů, které jsou podávány ve druhém čtení.

V době přípravy této práce došlo k zajímavé situaci při projednávání novely zákona č.361/2000 Sb., o silničním provozu. Jednalo se o druhý pokus o nápravu „nelogičností“ a „duplicit“ způsobených postupem při přípravě velké novely zákona v předchozím volebním období, který vyšel ve Sbírce zákonů pod č. 411/2005 Sb. s účinností od 1.7.2006. Uvedený zákon byl ještě před nabytím účinnosti 2x novelizován. Zmíněná novela má číslo tisku 174. Návrh zákona byl z důvodu rychlého a bezproblémového přijetí připraven skupinou poslanců napříč politickým spektrem a byl předem podrobně projednán v jednotlivých poslaneckých klubech. Jedním z bodů byla změna v provádění dopravně - psychologického vyšetření řidičů podle § 87a zákona č.361/2000 Sb., o silničním provozu. Následkem nevhodných podkladů dodaných pracovníky ministerstva dopravy a ministerstva zdravotnictví byli poslanci mylně utvrzeni v tom, že jediný oprávněný subjekt pro provádění tohoto vyšetření je klinický psycholog. Podle stávající dikce zákona vyšetření může provádět psycholog (tedy např. i dopravní psycholog) nebo klinický

psycholog. Navrhovaným opatřením by byli z této činnosti dopravní psychologové naprosto nesmyslně vyloučeni. Na základě usilovného tlaku jejich profesního sdružení se podařilo přesvědčit poslance, že tento bod návrhu je nesmyslný a je třeba ho vyřadit. To by ovšem narušilo připravené schéma projednávání.

Přestože vše bylo dopředu projednáno a připraveno k hladkému přijetí vznikl na první pohled neřešitelný problém: do sporu se dostalo politikum s odborností. Řešení se nakonec našlo. V obecné rozpravě poslanec Hojda sdělil, že klub sociální demokracie vetuje projednávání se souhlasem prvním čtením. Následně bylo navrženo přikázání hospodářskému výboru a zkrácení projednávání o 55 dnů. Tím bylo dosaženo srovnatelného efektu pokud se týče doby projednávání a přitom byla odstraněna fatální chyba v návrhu zákona.

9.1.5 Projednávání návrhu zákona o státního rozpočtu

Ústava ČR přiznává v článku 41 právo podání návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu pouze vládě. Tyto návrhy se projednávají na veřejné schůzi a usnáší se o nich pouze Poslanecká sněmovna. Veřejnost schůze zajišťuje možnost kontroly veřejnosti nad projednávaným návrhem zákona.

Jednací řád Poslanecké sněmovny upravuje podrobnosti projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu v části třinácté v § 101 až § 106. Vláda musí předložit návrh státního rozpočtu vždy nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku. Rozpočtový rok se kryje s kalendářním, návrh musí být tedy předložen do konce září. Dodatky k návrhu mohou být předloženy nejpozději 15 dnů před schůzí Sněmovny na které má proběhnout první čtení. Předseda Sněmovny přikáže návrh rozpočtovému výboru. V prvním čtení návrh uvede navrhovatel a po něm vystoupí zpravodaj rozpočtového výboru. V obecné rozpravě v prvním čtení Sněmovna projedná základní údaje návrhu zákona, které buď schválí nebo doporučí vládě jejich změny a stanoví termín pro předložení nového návrhu. Lhůta pro předložení nového návrhu nesmí být kratší než 20 dnů a delší než 30 dnů od doručení usnesení Sněmovny předsedovi vlády. Schválí-li Sněmovna základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu, nelze je během jeho dalšího projednávání měnit. Sněmovna se současně usnese na přikázání jednotlivých kapitol návrhu zákona o státním rozpočtu výborům. Výbory mají minimálně 5 dní k projednání přikázaných kapitol.

Ve druhém čtení uvede návrh zákona o státním rozpočtu navrhovatel a po něm vystoupí zpravodaj rozpočtového výboru. O návrhu se koná podrobná rozprava ve které se podávají pozměňovací a jiné návrhy.

Třetí čtení lze zahájit nejdříve 48 hodin po skončení druhého čtení. Ve třetím čtení se koná rozprava, v níž lze navrhnout pouze opravy chyb legislativně technických, gramatických, písemných nebo tiskových, popř. úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů. Lze podat návrh na opakování druhého čtení. Na závěr se hlasuje o pozměňovacích, případně jiných návrzích. Poté se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona o státním rozpočtu vyslovuje souhlas.

9.1.6 Projednávání vládního návrhu zákona, s nímž vláda spojila žádost o vyslovení důvěry

Podle Ústavy ČR má vláda právo požádat Poslaneckou sněmovnu, aby skončila projednávání vládního návrhu zákona do tří měsíců od jeho předložení, pokud s tím vláda spojí žádost o vyslovení důvěry⁵⁰. Vláda může spojit otázku vyslovení důvěry s jakýmkoli zákonem, tedy i ústavním. Poslanecká sněmovna má ve lhůtě 3 měsíců vládní návrh projednat, nemusí s ním nutně vyslovit souhlas. Jestliže neskončí projednávání vládního zákona nebo vůbec ani nezačne, marným uplynutím lhůty 3 měsíců je vládě vyslovena nedůvěra. Poslanecká sněmovna nečinností vysloví vládě nedůvěru.⁵¹

9.1.7 Projednávání mezinárodních smluv

Sněmovna jedná o mezinárodních smlouvách, pokud je třeba jejího souhlasu k ratifikaci nebo má-li být odstoupeno od smlouvy, s jejíž ratifikací vyslovila souhlas⁵². Mezinárodní smlouva se předkládá alespoň v jednom autentickém znění a v českém překladu. Pro projednávání platí přiměřeně ustanovení o projednávání návrhů zákonů s tím, že projednávání se skládá pouze ze dvou čtení. Při projednávání nejsou možné pozměňovací návrhy a ve druhém čtení je pouze obecná rozprava. Po jejím skončení Sněmovna rozhodne, zda vyslovuje s ratifikací souhlas nebo zda souhlasí s odstoupením od mezinárodní smlouvy, s jejíž ratifikací byl již vysloven souhlas; může též rozhodnout, že jednání odročuje.

⁵⁰ Zákon č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §83

⁵¹ V.Pavlíček a kol., Ústavní právo a státověda díl II., Ústavní právo České republiky, Linde Praha 2001, str.290

⁵² Zákon č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §108

9.1.8 Projednávání ústavních zákonů a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR

Proces projednávání těchto návrhů probíhá podle standardních pravidel. Výjimka je až v závěrečném hlasování, ve kterém je třeba k přijetí návrhu třípětinová většina hlasů⁵³. Návrh ústavního zákona ani mezinárodní smlouvy podle čl.10a nelze projednat s vyslovením souhlasu v prvním čtení. Návrh ústavního zákona nelze projednat ve zkráceném jednání za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu.

9.2 Odchytky v Senátu

9.2.1 Zákonná opatření Senátu

Jestliže je rozpuštěna Poslanecká sněmovna, přísluší Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona⁵⁴.

Nemůže jít o zákonná opatření ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR.

Jednání o zákonných opatřeních Senátu je upraveno v části třinácté jednacího řádu Senátu. Zákonné opatření může Senátu navrhnout jen vláda. Návrh předložený vládou předseda Senátu postoupí neprodleně organizačnímu výboru a rozešle jej všem senátorům a senátorským klubům⁵⁵. Při projednávání návrhu ve výborech je možné v průběhu obou částí rozpravy podávat návrhy na vrácení návrhu zákonného opatření Senátu vládě k dopracování, na schválení, na zamítnutí nebo návrhy pozměňovací.

Při jednání Senátu lze v obecné rozpravě podávat tyto návrhy:

- vrácení návrhu zákonného opatření Senátu vládě k dopracování,
- schválení návrhu zákonného opatření,
- zamítnutí návrhu zákonného opatření.

Nebyl-li žádný z těchto návrhů podán nebo nebyl-li přijat, zahájí předsedající k návrhu podrobnou rozpravu, ve které lze podávat pozměňovací návrhy. Byl-li podán alespoň jeden pozměňovací návrh, předsedající jednání o návrhu zákonného opatření Senátu přeruší. Pozměňovací návrhy se dají vytisknout a neprodleně se rozešlou všem senátorům. V jednání lze pokračovat nejdříve po 24 hodinách od jeho přerušení. V jednání pokračujícím po přerušení lze

⁵³ Zákon č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §70 odst.3

⁵⁴ Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky čl.33

⁵⁵ Zákon č.107/1999 o jednacím řádu Senátu §120

podávat pouze pozměňovací návrhy k opravě legislativně technických, gramatických a písařských chyb a k úpravám, které vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů.

Po ukončení hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích, byl-li alespoň jeden z nich přijat, hlasuje Senát o tom, zda schválí návrh zákonného opatření Senátu ve znění přijatých pozměňovacích návrhů.

Pokud nebyl žádný pozměňovací návrh podán nebo nebyl přijat anebo nebylo přijato usnesení schválit návrh zákonného opatření Senátu ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, hlasuje Senát o tom, zda návrh zákonného opatření Senátu schvaluje.

Přijaté zákonné opatření Senátu je platné dnem vyhlášení. Podepisuje jej předseda Senátu, předseda vlády a prezident republiky. Zákonné opatření musí být schváleno na první schůzi Poslanecké sněmovny po jejím ustavení. Kdyby Poslanecká sněmovna na své první schůzi zákonné opatření neprojednala a nerozhodla by o něm, ukončením první schůze pozbývá zákonné opatření Senátu platnosti.

9.2.2 Jednání o návrzích ústavních zákonů a zákonů, k jejichž přijetí je třeba, aby byly schváleny Poslaneckou sněmovnou a Senátem⁵⁶

Jedná se o volební zákony, zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou jakož i navenek a zákon o jednacím řádu Senátu. Pro jednání o těchto návrzích v Poslanecké sněmovně platí stejná pravidla jako pro projednávání ostatních zákonů. Pro jednání o návrzích těchto zákonů v Senátu platí obdobně ustanovení o jednání o návrzích zákonů. Při projednávání nelze podat návrh, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat.

9.2.3 Jednání o mezinárodních smlouvách

Senát jedná o mezinárodních smlouvách, pokud je k jejich ratifikaci třeba souhlasu obou komor Parlamentu nebo má-li být odstoupeno od smlouvy, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas⁵⁷. Mezinárodní smlouva se předkládá Senátu alespoň v jednom autentickém znění a v českém překladu. Mezinárodní smlouvu předloženou Senátu předseda Senátu neprodleně postoupí organizačnímu výboru a rozešle ji všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor na nejbližší schůzi po předložení mezinárodní smlouvy přikáže tuto smlouvu výboru,

⁵⁶ Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky čl.40

⁵⁷ Zákon č.107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu §115

popřípadě výborům a doporučí předsedovi Senátu, aby byla smlouva zařazena na pořad schůze Senátu. Prikáže-li organizační výbor mezinárodní smlouvu více výborům, určí, který z nich bude výborem garančním. Lhůta k projednání mezinárodní smlouvy ve výborech je 60 dnů od rozhodnutí o jejím přikázání výboru k projednání. Tuto uvedenou lhůtu může organizační výbor zkrátit nebo prodloužit, a to nejvýše o 30 dnů, nerozhodne-li Senát jinak. Lhůtu lze prodloužit o více než 30 dnů jen se souhlasem předkladatele.

Při jednání výboru lze v průběhu rozpravy podávat návrhy na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem a návrh na odročení. Pokud nebyl žádný z uvedených návrhů podán nebo nebyl-li přijat, hlasuje výbor o doporučení, aby Senát dal k ratifikaci mezinárodní smlouvy souhlas.

Při jednání Senátu lze v rozpravě podávat návrhy na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, na vrácení mezinárodní smlouvy výboru k novému projednání nebo na odročení. V případě vrácení výboru k novému projednání musí být v návrhu určeno, kterému výboru, popřípadě výborům má být mezinárodní smlouva vrácena k novému projednání. Lhůta pro nové projednání ve výboru je nejvýše 30 dnů od jeho vrácení Senátem. V případě návrhu na odročení musí návrh obsahovat lhůtu, do kdy musí být mezinárodní smlouva znovu zařazena na pořad schůze Senátu. Byl-li přijat návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, přerušuje se jednání Senátu o mezinárodní smlouvě do nejbližší schůze následující po vyhlášení nálezu Ústavního soudu.

Nebyl-li žádný z uvedených návrhů podán nebo nebyl-li přijat, hlasuje Senát o tom, zda dává k ratifikaci mezinárodní smlouvy souhlas. Předseda Senátu informuje o výsledku jednání Senátu o mezinárodní smlouvě předsedu Poslanecké sněmovny, prezidenta republiky a vládu.

Při jednání o návrhu na odstoupení od mezinárodní smlouvy se postupuje obdobně s tím, že nelze podat návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem.

Předkladatel může vzít mezinárodní smlouvu zpět, dokud Senát nepřikročí k hlasování o ní.

9.2.4 Zkrácené jednání o návrzích zákonů

Ve zkráceném jednání může Senát projednat návrh zákona postoupený Poslaneckou sněmovnou, jestliže byl tento návrh projednán v Poslanecké sněmovně ve zkráceném jednání a jestliže vláda o to požádala.

V takovém případě návrh zákona předseda Senátu postoupí organizačnímu výboru a neprodleně rozešle všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor bezodkladně přikáže návrh zákona výboru, popřípadě výborům a určí lhůtu, do které musí výbor (výbory) návrh zákona projednat. Současně doporučí předsedovi Senátu, aby návrh zákona byl zařazen na začátek pořadu schůze Senátu. Tato schůze musí být zahájena nejpozději do 10 dnů od postoupení návrhu zákona Senátu. Pokud není stanoveno jinak, platí pro zkrácené jednání Senátu o návrhu zákona obdobně ustanovení o jednání o návrzích zákonů.

9.2.5 Zkrácené jednání o mezinárodních smlouvách

Za mimořádných okolností, zejména jsou-li zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, může předseda Senátu na žádost předkladatele rozhodnout, že mezinárodní smlouva bude projednána ve zkráceném jednání⁵⁸. Na zkrácené jednání o mezinárodní smlouvě se obdobně vztahují ustanovení o projednávání návrhů zákonů ve zkráceném jednání.

Před projednáváním mezinárodní smlouvy Senát posoudí, zda jsou splněny podmínky pro zkrácené jednání. Pokud neshledá důvody pro mimořádný postup, mezinárodní smlouvu ve zkráceném jednání neprojednává. Jinak postupuje podle ustanovení o jednání o mezinárodních smlouvách.

9.3 Ústavní soud a jeho role v legislativním procesu

Role ústavního soudu v legislativním procesu je definována v čl. 87 Ústavy ČR. Ústavní soud podle tohoto článku:

- a) rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem,
- b) rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.

Ústava dává ústavnímu soudu pouze základní rámec k možnosti zrušit zákon nebo jiný právní předpis. Podrobně je tento proces popsán v zákonu č.182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Ústavní soud neprovádí předběžnou kontrolu ústavnosti přijímaných zákonů ani nemůže zahájit řízení bez

⁵⁸ Zákon č.107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, §118a

návrhu. Návrh na zahájení řízení může ústavnímu soudu podat ten, komu zákon o ústavním soudu takové oprávnění přiznává.

Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR je oprávněn podat:

- prezident republiky,
- skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů,
- senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti,
- vláda tehdy, shledal-li mezinárodní soud, že zásahem orgánu veřejné moci byl porušen závazek, který pro Českou republiku vyplývá z mezinárodní smlouvy, zejména, že tímto zásahem bylo porušeno lidské právo nebo základní svoboda fyzické nebo právnické osoby, a jestliže takové porušení spočívá v platném právním předpisu; vláda může návrh podat, pokud zrušení nebo změnu nemůže zajistit jiným způsobem,
- ten, kdo podal ústavní stížnost pokud spolu s ústavní stížností podal návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis,
- ten, kdo podal návrh na obnovu řízení pokud spolu s návrhem na obnovu řízení podal návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem návrhu na obnovu řízení, jestliže podle tvrzení navrhovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

Návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR jsou oprávněni podat:

- vláda,
- skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů,
- senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti,
- ten, kdo podal ústavní stížnost, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení (v obou případech za stejných podmínek jako u návrhu na zrušení zákona nebo jeho části)
- zastupitelstvo kraje,

- Veřejný ochránce práv,
- Ministerstvo vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu,
- věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu,
- ředitel krajského úřadu, jde-li o návrh na zrušení nařízení obce za podmínek stanovených v zákonu o obcích,
- zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží.

Rozhodnutí o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení je v kompetenci pléna Ústavního soudu.

Jestliže byl spolu s ústavní stížností podán návrh na zrušení právního předpisu podle § 74 zákona č.182/1993 Sb., o Ústavním soudu senát řízení přeruší a návrh na zrušení právního předpisu postoupí plénu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) nebo b) Ústavy ČR. Přísluší-li projednání ústavní stížnosti plénu, projedná plénum i návrh na zrušení jiného právního předpisu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR.

Pokud senát ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti dojde k závěru, že zákon nebo jiný právní předpis anebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis, řízení přeruší a podá návrh plénu na zrušení takového právního předpisu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) nebo b) Ústavy ČR. Pokud k takovému závěru dojde plénum v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, zahájí a provede řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) nebo b) Ústavy ČR.

Ústavní soud je ve výše popsaném smyslu negativním zákonodárcem. Má tak vlastně větší moc nežli Parlament, protože může jeho rozhodnutí opravovat.

10. ÚVAHY O NOVELIZACÍCH ZÁKONA VČETNĚ JEJICH PŘIJÍMÁNÍ

10.1 Obecně o novelizacích zákona

Jednací řád Poslanecké sněmovny se zmiňuje o pojmu novela v § 86, kde ukládá v případě novely zákona předložit znění platného zákona nebo té části zákona, jehož se novela týká, s vyznačením navrhovaných změn a doplnění. Jednací řád Senátu s pojmem novela nepracuje vůbec.

Podrobně se pojmem novela zabývají Legislativní pravidla vlády. Stanoví odlišným způsobem členění důvodové zprávy do článků a bodů namísto paragrafů. Požadují při předložení návrhu novely předložení platného znění zákona nebo jeho části. Legislativní pravidla vlády dávají podrobný technologický postup pro zpracování novely rozsáhlé a novely méně rozsáhlé. Vždy však musí být vzata za základ taková část zákona, aby navrženou novelu bylo možno posoudit v souvislostech obsažených v novelizovaném zákoně. Legislativní pravidla vlády v článku 11a počítají s možností ke zmocnění k vyhlášení úplného znění zákona. Část sedmá – legislativně technické požadavky dávají v článku 28 velmi podrobný návod na členění novely.

Hlava pátá, článek 54 vyjadřuje obsahové požadavky na novelu. Přípustná je pouze přímá novela právního předpisu. Právní předpis se novelizuje právním předpisem stejné právní síly. Mají-li být novelizovány výnosy, směrnice a jinak nazvané prováděcí právní předpisy, jejichž vydání bylo oznámeno ve Sbírce zákonu, lze věci dosud upravené uvedenými prováděcími právními předpisy upravit nově vyhláškou a uvedené prováděcí právní předpisy vyhláškou zrušit, pokud je v zákoně zmocnění k jejímu vydání. Je-li navrhován zákon, který si vyžádá novelu jiného zákona nebo více zákonů, lze v rámci těchto novel, členěných podle čl. 28 odst. 6 a 7, upravovat pouze věci, jež bezprostředně souvisejí se zákonem, který novelu či novely jiných právních předpisů vyvolal. Je-li to třeba k zajištění přehlednosti novelizovaného zákona, zejména byl-li již vícekrát novelizován, navrhne se v samostatném článku novely zmocnění pro předsedu vlády, aby ve Sbírce zákonu vyhlásil úplné znění zákona⁵⁹.

10.2. Novelizace „zákona o silničním provozu“

Novelizace zákona č. 361/2000 Sb. realizovaná zákonem č. 411/2005 Sb. byla vedena především záměrem zavedení bodového systému hodnocení řidičů. Návrh systému bodového

⁵⁹ Legislativní pravidla vlády, hlava V, článek 54

hodnocení řidičů byl již připraven před rokem 2000 ale nebyl při vzniku zákona č.361/2000 Sb. realizován. Další důvody novely byly vyjmenovány v této práci v kapitole 5.3. Důvody, které souvisejí s bodovým systémem, byly: zvýšení vymahatelnosti práva, posílení pravomocí policie a komplexní změna ustanovení přestupkového zákona pokud jde o přestupky spáchané proti bezpečnosti silničního provozu.

V průběhu legislativního procesu byla původní předloha výrazně změněna. Někdy k lepšímu, jindy k horšímu. V následující pasáži jsou uvedeny některé příklady:

1. ustanovení §10 zákona č. 361/2000 Sb.

- návrh zákona:

8. V § 10 se doplňují odstavce 3 a 4, které znějí:

*„(3) Provozovatel vozidla s výjimkou, kdy provozovatelem vozidla je zpravodajská služba nebo osoba, které provozovatel svěřil vozidlo jsou povinni na výzvu policie, krajského úřadu nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností sdělit skutečnosti potřebné k určení totožnosti řidiče vozidla podezřelého z porušení ustanovení tohoto zákona. **Jestliže provozovatel vozidla nebo osoba, které bylo svěřeno řízení vozidla, tyto skutečnosti nesdělí, má se za to, že se tohoto porušení dopustili sami.**“*

- schválené znění v zákoně:

19. V § 10 se doplňují odstavce 3 a 4, které včetně poznámky pod čarou č. 14d znějí:

*"(3) Provozovatel vozidla a osoba, které provozovatel svěřil vozidlo, s výjimkou, kdy provozovatelem vozidla je zpravodajská služba, jsou povinni na výzvu policie, krajského úřadu nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností sdělit skutečnosti potřebné k určení totožnosti řidiče vozidla podezřelého z porušení ustanovení tohoto zákona; **tímto ustanovením není dotčeno ustanovení zvláštního právního předpisu** ^{14d)} .“*

Původně navrhované znění bylo v rozporu s právem odepřít výpověď. V rozporu s presumpcí neviny stanovovalo vinu, aniž by proběhlo jakékoli dokazování. Nakonec byl text změněn tak, že příslušné ustanovení je v souladu s ustanoveními, která právo k odepření výpovědi garantují.

2. Nesystémovost řešení, kdy provozovatel nesdělí údaje o osobě, která vozidlo řídila

- návrh zákona:

V §125 „Pokuty“ bylo navrženo ustanovení, kdy právnické osobě nebo fyzické osobě podnikající může být udělena sankce až 100 000 Kč pokud:

36. V § 125 se na konci odstavce 1 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno e), které zní:

„e) přikázal řízení vozidla nebo svěřil vozidlo osobě, o níž neznal údaje potřebné k určení její totožnosti.“

- schválené znění v zákoně:

118. V § 125 se na konci odstavce 1 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno e), které zní:

"e) přikázala řízení vozidla nebo svěřila vozidlo osobě, o níž neznala údaje potřebné k určení její totožnosti."

119. V § 125 se za odstavce 1 vkládají nové odstavce 2 a 3, které znějí:

"(2) Obecní úřad obce s rozšířenou působností uloží pokutu do 50 000 Kč fyzické osobě, která je provozovatelem vozidla nebo které provozovatel nebo jiná osoba svěřila řízení vozidla, jestliže se dopustila jednání uvedeného v odstavci 1 písm. e).

V průběhu legislativního procesu byla navržená sankce zcela nesmyslně rozšířena jako správní delikt i pro fyzickou osobu.

3. část druhá – novela zákona č.200/1990 o přestupcích.

Tato část je jednak napsána naprosto nepřehledným způsobem a navíc v některých případech je sankce potenciálně výrazně tvrdší, než v trestním zákoně. Příkladem je způsobení dopravní nehody se zraněním:

„§22 odst.1 písm. h) porušením zvláštního právního předpisu 3f) způsobí dopravní nehodu, při které dojde k usmrcení nebo zranění osoby,“

Za uvedený přestupek je sankce:

„(4) Pokuta od 25 000 Kč do 50 000 Kč a zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let se uloží za přestupek podle odstavce 1 písm. c), d), e) bodů 1 a 5, a písm. h).“

Uvedené ustanovení přestupkového zákona znamená, že pokud při dopravní nehodě dojde byť k malému zranění, viník nehody zaplatí jako nejmenší možnou sankci pokutu 25000 Kč a na 1 rok bude mu bude udělen zákaz činnosti. Dále mu bude zaznamenáno 7 bodů v bodovém hodnocení. Z hlediska viníka - řidiče je významné obligatorní uložení trestu zákazu činnosti v případě, že daný skutek je přestupkem, přestože může jít o nezávažné nedbalostní porušení zákona.

Bude-li však zranění oběti takové intenzity, že splní znaky ublížení na zdraví, potom v případě nedbalostního trestného činu podle §224 trestního zákona hrozí trest odnětí svobody až na dvě léta nebo zákaz činnosti. Podle zásad pro ukládání trestů, které jsou upraveny v trestním zákoníku, by za takový trestný čin byl jistě uložen pouze podmíněný trest. S vysokou pravděpodobností by mohl být uložen alternativní trest obecně prospěšných prací. Zákaz činnosti by ovšem nemusel být uložen vůbec. Trestní stíhání navíc může být podmíněně zastaveno. Kromě těchto variant má navíc viník možnost již v přípravném řízení využít institut narovnání za podmínek §309 trestního řádu.

To byly 3 ukázky ustanovení, které se v průběhu legislativního procesu změnily k lepšímu, k horšímu, nebo byly již od začátku navrženy nevhodně. Podrobná analýza všech ustanovení zákona, která by bylo vhodné opravit by byla tak rozsáhlá, že by sama o sobě mohla být předmětem samostatné diplomové práce.

10.2.1 Novely zákona č.361/2000 Sb. přijaté před přijetím zákona č.411/2005 Sb.

Zákon o silničním provozu byl od roku 2000 k datu dokončení této práce novelizován celkem dvacetkrát. Pro úplnost zde uvedu stručné charakteristiky jednotlivých novel:

- 1. Zákon č. 60/2001 Sb.** – jednalo se o populistické ustanovení, zařazené do novely zákona č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky, a týkalo se přepravy dětí v autosedačkách pouze na dálnicích.
- 2. zákon č. 478/2001 Sb.** – jednalo se o úpravy vyplývající z novely zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel.
- 3. zákon č. 32/2002 Sb.** – v rámci novely zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích bylo doplněno ustanovení o možnosti odtahu vozidel zaparkovaných na parkovišti pro invalidy.
- 4. Zákon č. 311/2002 Sb.** – v rámci novely zákona č. 533/1991 Sb., o obecní policii byly do zákona doplněny nové pravomoci strážníků v silničním provozu.

5. Zákon č. 320/2002 Sb. – v rámci zákona o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů byly v zákoně o silničním provozu upraveny působnosti zanikajících okresních úřadů.

6. Zákon č. 436/2003 Sb. – v rámci novely zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky byla doplněna ustanovení, která ukládají provozovateli vozidla takové barevné provedení, aby nebylo zaměnitelné s vozidly Vězeňské služby.

7. Zákon č. 53/2004 Sb. – v rámci novely zákona o evidenci obyvatel byla do zákona o silničním provozu doplněna ustanovení o centrálním registru řidičů a o poskytování údajů z něho.

8. Zákon č. 229/2005 Sb. – v rámci novely zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě byla s ohledem na časovou tíseň posunuta povinnost výměny řidičských průkazů.

10.2.2. Novely zákona č.361/2000 Sb. přijaté po přijetí zákona č. 411/2005 Sb. do jeho účinnosti ještě v době legisvakance

1. Zákon č. 76/2006 Sb. – v rámci novely zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu byla doplněna výjimka ze zákazu jízdy některých vozidel pro vozidla odstraňující havárie vodovodů a kanalizací.

2. Zákon č. 226/2006 Sb. – v rámci novely zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě byly kromě ustanovení souvisejících s novelizovaným zákonem již opraveny některé chyby zákona č. 411/2005 Sb.

3. Zákon č. 342/2006 Sb. - v rámci novely zákona, kterým se mění některé zákony související s oblastí evidence obyvatel a některé další zákony, byla přijata ustanovení související s novelizovaným zákonem.

4. Zákon č. 264/2006 Sb. – v rámci zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákoníku práce, byla do přílohy bodového systému doplněna jednání spočívající v nedodržení nejdelší přípustné doby řízení.

Z uvedeného přehledu vyplývá, že většina novel byla přijata jako logický důsledek novely jiného zákona a pouze v několika málo případech se jednalo o opravu chyb nebo jiný důvod.

10.2.3. Novely zákona č.361/2000 Sb. přijaté po účinnosti přijetí zákona č. 411/2005 Sb. od 1.7.2006

1. Zákon č. 215/2007 Sb. - bývalý ministr dopravy Aleš Řebíček po nástupu do funkce rozhodl, že je třeba rychle opravit některé nelogičnosti a chyby zákona. Ministr původně zamýšlel vrácený návrh tisku 17, o kterém je pojednáno v bodě 10.2.3., použít jako tzv. „nosič“ a se souhlasem navrhovatelů jej přepracovat, respektive kompletně nahradit jiným textem. Později ale došlo ke změně. Skupina poslanců napříč politickým spektrem ve složení: Aleš Řebíček, Pavel Hojda, Věra Jakubková, Karel Korytář, Karel Sehoř, Milan Šimonovský, Eva Dundáčková a Vlastimil Tlustý navrhli novelu, která měla být přijata v prvním čtení podle § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Pro tuto novelu byly předem získány všechny poslanecké kluby. Zákon byl vyhlášen rok po zahájení prací dne 22.8.2007.

2. Zákon č. 170/2007 Sb. – v rámci zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se vstupem České republiky do schengenského prostoru, byla přijata novela upravující evidenci ztracených, odcizených, poškozených a zničených řidičských průkazů.

3. Zákon č. 374/2007 Sb. – v rámci tohoto zákona se jednalo se zejména o transpozici směrnice 2009/59/ES o výchozí kvalifikaci a pravidelném školení řidičů některých silničních vozidel pro nákladní nebo osobní dopravu a o změně nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 a směrnice Rady 91/439/EHS a zrušení směrnice Rady 76/914/EHS. V rámci tohoto zákona, kterým se zejména měnil zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, byla nově upravena některá ustanovení zákona o silničním provozu v souvislosti se zmíněnou transpozicí. Kromě toho bylo přijato několik pozměňovacích návrhů, týkajících se vozidel Horské služby, a dále kontroverzní návrh na odečítání bodů na smykovém polygonu.

4. Zákon č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o rejstříku trestů. V rámci tohoto zákona bylo do podmínek udělení řidičského oprávnění doplněno ustanovení, podle kterého obecní úřad obce s rozšířenou působností zjišťuje při udělení řidičského oprávnění podmínku bezúhonnosti řidiče.

5. Zákon č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky. V rámci tohoto zákona byla novelizována ustanovení, týkající se oprávnění policistů v silničním provozu, dále ustanovení týkající se dopravní nehody a ustanovení o započítávání bodů v systému bodového hodnocení řidičů. Současně bylo obecní policii zrušeno oprávnění k měření rychlosti.

6. Zákon č. 480/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky. Jednou ze změn v tomto zákoně bylo ještě před účinností zákona č. 274/2008 Sb. opětovné obnovení oprávnění obecní policie měřit rychlost za přesně definovaných podmínek.

7. Zákon č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základním registru obyvatel, zákona o základním registru osob, zákona o základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí a zákona o základním registru práv a povinností. Navržená novela zákona o silničním provozu souvisí s návrhem na zavedení základních registrů.

8. Zákon č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu. Novela zákona o silničním provozu souvisí s návrhem na přijetí nové úpravy daňového řízení.

10.2.4. Novely v legislativním procesu k datu dokončení práce

1. Tisk 17

Zákon č. 411/2005 Sb. byl po jeho účinnosti v polovině roku 2006 ihned kritizován a byly konstatovány chyby, duplicity a nelogičnosti. Velmi brzy po jeho přijetí byla navržena poslanecká novela s číslem tisku 17, jejímiž navrhovateli byli poslanci Eva Dundáčková a Vlastimil Tlustý. Návrh byl velmi předčasný, i když podaný v dobrém úmyslu. Návrh obsahoval obtížně akceptovatelný prvek: zvýšení rychlosti na dálnicích na 160 km/h a to zcela nesmyslně i pro autobusy, přestože této rychlosti ani nemohou dosáhnout. Dále bylo navrženo zvýšit počet bodů z 12 na 18, zrušit spodní hranice pokut a upravit u některých bodovaných jednání počty

bodů. Návrh byl dne 24.10.2006 vrácen navrhovatelům k dopracování. K datu dokončení této práce k jeho dopracování nedošlo a zřejmě ani do konce volebního období nedojde.

2. Tisk 570

Jedná se o návrh poslankyně Věry Jakubkové z 11.8.2008. Jde o novelu zákona č. 361/2000 Sb. o silničním provozu, upravující zákaz jízdy některých vozidel. Vláda s tímto návrhem vyslovila nesouhlas. Návrh byl přikázán hospodářskému výboru.

3. Tisk 663

Jedná se o vládní návrh ze 14.11.2008 předložený s návrhem, aby sněmovna s ním mohla vyslovit souhlas již v prvním čtení (§ 90 odstavec 2 zákona č. 90/1995 Sb.). Podobně, jako tisk 570 je předmětem návrhu omezení, upravující zákaz jízdy některých vozidel.

4. Tisk 679

Jedná se o poslanecký návrh poslanců: Karla Sehoře, Cyrila Zapletala, Milana Šimonovského, Pavla Hojdy, Jiřího Petru a Aleše Řebíčka z 9.12.2008. Jedná se o novelu, která vznikla na základě práce tzv. „Expertní komise“ při ministerstvu dopravy, která pracovala od prosince 2007 do června 2008. Samotný návrh, byť vzešel z dílny ministerstva dopravy je zcela nesystémově předkládán jako návrh poslanecký. Sám jsem byl členem této komise a k výsledku její práce jsem velmi kritický. Přesto, že odbornost členů komise měla garantovat kvalitu návrhu, opět jsou některá navrhovaná ustanovení buďto nesystémová, problematická, nesmyslná, nelogická nebo někdy až na hranici ústavnosti. Opět se zde objevuje kontroverzní návrh s možností zvýšení maximální dovolené rychlosti na dálnici na 160 km/h. Návrh zákona v souladu se zásadami správního trestání přesouvá přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu ze zákona č.200/1990 Sb., o přestupcích přímo do zákona č.361/2000 Sb., o silničním provozu.

Paradoxně, ačkoli se jedná o návrh z dílny člena vlády, vláda s tímto návrhem zákona vyslovila nesouhlas. Jako důvody bylo uvedeno 5 oblastí:

1. jako sporné navržené ustanovení § 10 odst. 3, vylučující právo provozovatele vozidla nebo jiné osoby, které provozovatel vozidla nebo jiná osoba svěřila vozidlo, odepřít

podání vysvětlení nebo svědeckou výpověď v případech, kdy by sebe či osobu blízkou vystavil nebezpečí postihu za trestný čin nebo správní delikt.

2. nesouhlas s navrhovanou povinností Policie ČR vyrozumět provozovatele vozidla do 5 dnů o tom, že při jízdě s jeho vozidlem byl pomocí automatického systému zaznamenán bodově hodnocený přestupek. Nesouhlas byl především z důvodu, že navržená lhůta 5 kalendářních dnů je velmi krátká na to, aby se během ní podařilo pořízený záznam vyhodnotit a vyrozumění o zjištěných přestupcích doručit provozovateli vozidla.
3. potřeba zohlednit v návrhu změny zákona o silničním provozu, které vyplynuly z novely provedené zákonem č. 274/2008 Sb., a to zejména zachováním odlišné úpravy zaznamenávání bodů řidičům, kteří jsou příslušníky zpravodajské služby nebo zachování úpravy povinností účastníků dopravní nehody, jakož i změny, které vyplynuly z poslední novely zákona o silničním provozu.
4. problematické rozšíření povinností přivolat Policii ČR na místo dopravní nehody, a to i na případy, kdy mezi účastníky dopravní nehody nedojde k dohodě na míře účasti na způsobené škodě. To je v rozporu s úpravou přijatou od 1.1.2009.
5. legislativně technické nedostatky návrhu, jako například chybné číselné označení posledních dvou článků návrhu nebo chybné zařazení přechodného ustanovení čl. II mezi novelizační body návrhu novely zákona o silničním provozu a s ohledem na značný rozsah a dopad navržených změn nedostatečnou legisvakanční lhůtu.

Návrh byl přikázán k projednání hospodářskému výboru.

5. Tisk 692

Jedná se o návrh zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě. Navržená novela zákona o silničním provozu souvisí s návrhem na přijetí zákonů v rámci zdravotnické reformy. Návrh byl vzat zpět v 1.čtení.

6. Tisk 732

Jedná se o poslanecký návrh poslankyně Evy Dundáčkové z 6.2.2009. Návrh v příkrém rozporu se směrnicí 2006/126/ES umožňuje získat řidičské oprávnění „státním občanům ČR“ i

v tom případě, kdy nesplňují podmínku tzv. „obvyklého bydliště“ vyžadovanou komunitárním právem. Jedná se o nesystémové, populistické ad hoc řešení. Vláda vyslovila s návrhem zákona nesouhlas. Návrh byl přikázán k projednání hospodářskému výboru.

7. Tisk 814

Jedná se o poslanecký návrh poslanců Davida Šeicha, Evy Dundáčkové a Tomáše Úlehly z 10.4.2009. Předmětem návrhu je v bodě 1 naprosto nesystémově stanovení povinné výbavy vozidla, ačkoli toto patří do prováděcího předpisu zcela jiného zákona. Dále návrh obsahuje tzv. „Obecnou odpovědnost provozovatele vozidla“. Jedná se zcela evidentně o lobbistické ustanovení, které směřuje k bezproblémovému vybírání pokut za rychlou jízdu, naplňování obecních rozpočtů a k ziskům firem, pronajímajících radary pro měření rychlosti. Návrh mimo jiné používá nesmyslně termín „opuštěné vozidlo“. Dále návrh upravuje duplicitně procesy obecně definované ve správním řádu. Konečně dochází k výrazné redukci v příloze zákona, která definuje jednání zařazené do bodového hodnocení řidičů.

8. Senátní tisk č. 150

Dne 22.7.2009 byl Senátu předložen návrh zákona senátora Jiřího Žáka, Jiřího Nedomy a dalších senátorů, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. Obsahem návrhu je jednak doplnění některých definic a zejména úprava systému bodového hodnocení. *„Systém bodového hodnocení použitý v české úpravě je nepřiměřeně tvrdý, vymyká se systémům používaným v Evropě a postrádá mechanismus varování řidiče o počtu dosažených bodů. Zde použitá úprava je zjednodušeným německým dlouhodobě úspěšným modelem. Naše současná úprava má značné sociální dopady, dopady do oblasti zaměstnanosti a tím se negativně promítá do nákladů státu. V řadě případů způsobuje ztrátu zaměstnání pro osoby navázané v pracovním vztahu na přestupce. U navrhované právní úpravy se předpokládá odstranění možného současného negativního dopadu na státní rozpočet a na sociální sféru. Úprava umožňuje zmírnit nepřiměřeně tvrdý dopad současného bodového hodnocení a s ním související ztráty řidičského oprávnění do oblasti zaměstnanosti a nákladů státu. Navrhovaná právní úprava nebude mít negativní dopad na státní rozpočet“*⁶⁰.

⁶⁰ Důvodová zpráva k Senátnímu tisku č. 150

Podle vyjádření jednoho z předkladatelů – senátora Jiřího Žáka byl návrh zákona podán zejména se záměrem, aby došlo co nejdříve po předčasných volbách k novele zákona o silničním provozu. Návrh byl podáván těsně před plánovanými předčasnými volbami. V současné době má Senát tento tisk připraven pro případ, že novela obsažená ve stávajícím sněmovním tisku 679 nebude do konce volebního období projednána.

10.2.5 Společné projednávání více sněmovních tisků

K datu dokončení této práce leží v Poslanecké sněmovně 7 sněmovních tisků, které obsahují novelu zákona o silničním provozu. Z nich byl jeden (Tisk 17) vrácen navrhovatelům k dopracování a jeden (Tisk 692) byl vzat zpět v 1. čtení. Celkem 5 tisků je způsobilých k projednávání a nachází se v různém stádiu legislativního procesu. Jako nejefektivnější cesta k jejich projednání by byla taková možnost, aby při respektování jednacího řádu Poslanecké sněmovny bylo těchto 5 tisků projednáno současně. Jelikož při projednávání novel zejména tohoto zákona dochází doslova ke smršti pozměňovacích návrhů, které si mnohdy protiřečí, je velmi pravděpodobné, že při izolovaném projednávání těchto návrhů by mohlo docházet k novelizování ještě neplatných či neúčinných ustanovení. Tím by se staly navrhované změny nepřehlednými.

Zpravodaj tisku č.679 poslanec Karel Šídlo na 46. schůzi hospodářského výboru Poslanecké sněmovny dne 20.10.2009 navrhl stanovení nového harmonogramu projednávání tohoto návrhu zákona. Tento návrh přednesl právě s ohledem na existenci dalších čtyř novel zákona č. 361/2000 Sb. Zpravodaj navrhl způsob, kterým lze všechny předložené návrhy sloučit materiálně do návrhu jediného, a to následujícím postupem: pokusit se přimět ostatní předkladatele, aby své návrhy stáhli (tj. tisky 570, 663, 732 a 814) a připojili se formou pozměňovacího návrhu k tisku 679, který by tak byl vzat za základ. Všechny návrhy by tak bylo možné projednat v rámci jedné novely. Zpravodaj podotkl, že izolované projednávání jednotlivých návrhů by způsobilo chaos. Stanovením nového harmonogramu projednávání se vytvořil dostatečný prostor k tomu, aby všichni zúčastnění, kteří se chtěli podílet na novelách zákona č. 361/2000 Sb., měli dostatek času pro podání pozměňovacích návrhů. Formálně by pak ostatní návrhy přestaly existovat. Náместek ministra dopravy vzápětí vyjádřil vůli stáhnout vládní návrh – tisk č.633 při výše navrženém postupu. Na závěr jednání výboru bylo

zpravodajem navrženo přerušení projednávání tisku 679 do 4.1.2010 a stanoven nový harmonogram k podání pozměňovacích návrhů.

Výše uvedený postup vyžaduje ovšem spolupráci všech předkladatelů zákona a vůli podílet se skutečně na takovém řešení, které bude prospěšné pro společnost. Podobný postup by bylo jen těžko možné zakotvit do jednacího řádu Poslanecké sněmovny, protože by omezoval zákonodárnou iniciativu jednotlivých předkladatelů. Pokud si představíme nějaký nekonfliktní a důležitý návrh, který má velmi vysokou pravděpodobnost schválení, jeho autor se jistě bude bránit jeho stažení a zařazení do jiného, velkého balíku změn, který bude kontroverzní s nepříliš velkou šancí k přijetí.

10.2.6. Budoucí možnosti novelizace zákona o silničním provozu

Zákon o silničním provozu obsahuje tyto hlavní úpravy: provoz na pozemních komunikacích, řidičské oprávnění a řidičský průkaz, registr řidičů, bodové hodnocení povinností stanovených zákonem a nově by měl též obsahovat správní trestání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

Stávající zákon by bylo možné výrazně zredukovat tak, aby jeho předmětem byla opravdu jen základní ustanovení a ty povinnosti, které musí být v každém případě upraveny zákonem. Jedná se o povinnosti ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv a svobod. Řada ustanovení technického charakteru by poté mohla být předmětem prováděcího předpisu, tedy vyhlášky ministerstva dopravy podobně, jako je tomu v případě dopravních značek.

Každá z výše uvedených oblastí by potom mohla mít svůj vlastní prováděcí předpis. Nespornou výhodou takového systému by byla možnost pružněji reagovat na potřeby změn, ať už daných vývojem společnosti, důvody technickými, či potřebou transponovat směrnice Evropského společenství.

Stávající pojetí s sebou nese nechvalně proslulou praxi, kdy při každé změně zákona poslanci podávají obrovské množství pozměňovacích návrhů. Při současném jednacím řádu je velmi obtížné eliminovat ty návrhy, které jsou z jakéhokoli důvodu nevhodné. Provést drobnou změnu zákona, kterou je nezbytné z jakéhokoli důvodu udělat rychle, se stává za stávajícího stavu téměř nemožné.

Podrobnější úvahy o novelizaci zákona, jednak z hlediska jeho uspořádání a vazeb na prováděcí předpisy, jednak z hlediska obsahového se vymykají zaměření této práce.

Podobná právní úprava, jak bylo naznačeno výše, byla připravena již v roce 1999. Tehdy byl připraven návrh zákona, který měl mít název „Zákon o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů.“ Jeho obsahem byly základní povinnosti řidičů a dalších účastníků provozu včetně jejich oprávnění, ustanovení o řidičských průkazech, bodovém systému a působnosti správních úřadů. Na konci většiny paragrafů byl odkaz na prováděcí právní předpis formulovaný „Další podrobnosti účasti řidiče a vozidla (spolujezdce, chodce atd.) na provozu na pozemních komunikacích stanoví prováděcí právní předpis.“ Ve zmocnění k vydání prováděcích předpisů bylo navrženo zmocnit ministerstvo k vydání vyhlášek, které upraví pravidla provozu na pozemních komunikacích, vzor národního řidičského průkazu a uvede vzor mezinárodního řidičského průkazu a uvede vzory řidičského průkazu cizího státu podle příloh mezinárodních úmluv, kterými je Česká republika vázána, šetření dopravních nehod, vedení jejich evidence a projednávání dopravních přestupků, registry a evidence řidičů, bodový systém, obsah a rozsah doškolovacích kursů a bezpečnostní audit na pozemních komunikacích. Tato právní úprava nakonec nebyla do Poslanecké sněmovny předložena.

10.2.7 Neodstraněné a nově vzniklé nedostatky zákona o silničním provozu

V následujícím textu uvedu příkladný výčet nedostatků zákona, které by bylo vhodné budoucí novelizací odstranit. Některé z nich jsou jen technické nedostatky, ale některé působí potíže v aplikační praxi. Přesto se ani ministerstvo ani poslanci dosud nepokusili tyto nedostatky odstranit.

- **Základní pojmy** – v §2 zákona o silničním provozu mají být uvedeny základní pojmy, se kterými se v zákoně dále pracuje. Tento výčet by měl pokud možno obsahovat všechny důležité pojmy. Jako příklad přetrvávajícího nedostatku je absence definice odbočovacího pruhu ve výčtu základních pojmů. Ten je poprvé použit v §17 „Předjíždění“ a jeho definice následuje až v další větě. Dále je např. v §54 zmíněno „místo pro přecházení vozovky“. To však není nikde v textu definováno z hlediska definování práv a povinností chodců a řidičů a ani neexistuje příslušná dopravní značka.
- **Podmínka obvyklého pobytu pro udělení řidičského oprávnění** – jedná se o transpoziční ustanovení směrnice o řidičských průkazech původně 1991/439/EHS, dnes 2006/126/ES. Směrnice ve článku 12 definuje obvyklé bydliště takto: *„obvyklým bydlištěm“ se rozumí místo, kde se určitá osoba obvykle zdržuje, tj. nejméně 185 dní v kalendářním roce, z důvodů*

osobních a profesních vazeb nebo v případě osob bez profesních vazeb z důvodu osobních vazeb vyplývajících z úzkých vztahů mezi touto osobou a místem, kde bydlí. Za obvyklé bydliště osoby, jejíž profesní vazby jsou jinde než osobní vazby a která tedy střídavě pobývá na různých místech ve dvou nebo více členských státech, se však považuje místo jejích osobních vazeb, pokud se tam pravidelně vrací. Tato poslední podmínka se nepožaduje, pokud osoba pobývá v některém členském státě, aby zde vykonávala časově omezený úkol. Navštěvování vysoké školy nebo školy neznamená přesun obvyklého bydliště.“

Do zákona o silničním provozu měla být správně tato podmínka zařazena do hmotněprávních podmínek pro udělení řidičského oprávnění. Namísto toho byla zařazena do základních pojmů jako určení místní příslušnosti úřadu, a to navíc zcela nesrozumitelným způsobem:

„hh) příslušný krajský úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností je krajský úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností, který je příslušný podle místa trvalého pobytu žadatele o řidičské oprávnění, žadatele o vrácení řidičského oprávnění, držitele řidičského oprávnění nebo držitele řidičského průkazu, nebo jde-li o osobu, která nemá trvalý pobyt na území České republiky nebo přechodný pobyt na území České republiky, který trvá alespoň 185 dnů, pokud osoba neprokáže, že se na území České republiky připravuje na výkon povolání po dobu nejméně 6 měsíců (dále jen "přechodný pobyt"), u kterého žadatel o řidičské oprávnění, žadatel o vrácení řidičského oprávnění, držitel řidičského oprávnění nebo držitel řidičského průkazu složil zkoušku z odborné způsobilosti podle zvláštního právního předpisu,⁴⁾“. Znění § 2 písm. hh) podle novely č. 411/2005 Sb. je bohužel zcela nesrozumitelné a chybné, neboť kritérium přechodného pobytu není stanoveno pro určení místní příslušnosti podle pobytu, ale až jako vylučující podmínka u stanovení příslušnosti podle místa vykonání zkoušky z odborné způsobilosti. To v konečném důsledku vede k neaplikovatelnosti tohoto ustanovení.

Pro úplnost je třeba konstatovat, že zmíněná podmínka se do hmotněprávních podmínek pro udělení řidičského oprávnění nakonec zákonem č. 411/2005 Sb. dostala, ale nikoli v podobě, jakou by měla mít, ale tak, že v §82 odst.1 zákona se stanoví, že řidičské oprávnění může být uděleno pouze osobě, která mimo jiné „*má na území České republiky trvalý nebo přechodný pobyt*“. To mělo zamezit tzv. „řidičákové turistice zejména občanů SRN“. Vzhledem k tomu, že přechodný pobyt není pro účely tohoto zákona blíže definován, vychází

se z definice dle zákona č.326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Systémovým řešením této otázky by měla být následující úprava: v základních pojmech nahradit stávající písmeno hh) definicí přechodného pobytu pro účely tohoto zákona takto: „hh) *přechodný pobyt je pobyt na území České republiky, který trvá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů skutečných osobních vazeb osoby k tomuto území, nebo příprava na výkon povolání probíhající na území České republiky po dobu nejméně 6 měsíců*“. Pokud jde o určení místní příslušnosti úřadu, ta by se měla odvíjet od obecné úpravy podle správního řádu, přičemž podle § 11 odst. 1 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád platí, že místní příslušnost se řídí místem jejího trvalého pobytu fyzické osoby, popřípadě místem pobytu na území České republiky podle druhu pobytu cizince (dále jen "místo trvalého pobytu"); nemá-li fyzická osoba místo trvalého pobytu na území České republiky, je místní příslušnost určena posledním známým místem jejího pobytu na území České republiky.

- **Správní řád** – po účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správní řád jsou některé instituty zákona o silničním provozu duplicitní či nadbytečné. Například jde o institut „Pozastavení řidičského oprávnění“ dle §95 zákona o silničním provozu. Toto opatření je uspokojivě řešeno v §61 Správního řádu jako „Předběžné opatření“.

V hlavě III „Řidičské oprávnění a řidičský průkaz je na 5 místech detailně popsáno, co musí obsahovat žádost, která je předkládána při udělení, rozšíření, vrácení řidičského oprávnění, zrušení jeho omezení, vydání řidičského průkazu. Pro zjednodušení by postačovala formulace: „Žádost musí kromě obecných náležitostí obsahovat: ... (výčet požadavků). Navíc aplikace některých lhůt pro podání žádosti, pokud se jedná o vrácení řidičského oprávnění po zákazu činnosti delším nežli jeden rok současně se ztrátou řidičského oprávnění v důsledku dosažení 12 bodů je mnohdy nesrozumitelná a je mnohdy nesprávně vykládána správními orgány v neprospěch žadatele.

- **správní trestání** – v pasáži, která pojednává o tisku 679 bylo zmíněno, že v souladu se zásadami správního trestání přesouvá přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu ze zákona č.200/1990 Sb., o přestupcích přímo do zákona č.361/2000 Sb., o silničním provozu. Na první pohled jde o systémové řešení. Při podrobném zkoumání textu je vidět, že jde téměř o kopii původního nepřehledného textu §22 přestupkového zákona, obsahující často drakonické tresty za drobná porušení zákona, navíc doplněnou o závažné chyby při

přepisování návrhu, např. opětovné zavedení zákazu činnosti za porušení ustanovení o zastavení na místě pro invalidy.

- **jednání mající znaky přestupku** – jedna z posledních novel zákona o silničním provozu napravila nedostatek bodového hodnocení, který spočíval v tom, že do taxativního výčtu v §123b odst.1 na jejichž základě se řidiči zaznamenávají body, byly zařazeny pouze přestupky a trestné činy. To ve svém důsledku znamenalo, že na některé řidiče se bodové hodnocení nevztahovalo. Byly to zejména osoby, které podléhají kázeňské pravomoci dle zákona č. 361/2003 Sb., tedy policisté a hasiči, dále vojáci a osoby během výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence. Tento nedostatek byl napraven s účinností od 1.1.2009 tím, že v uvedeném výčtu kromě přestupků a trestných činů je uvedeno i *„jednání mající znaky přestupku a jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise“*. Toto řešení má ovšem opět nedostatek, protože v §119 odst.2 písm.g), který obsahuje taxativní výčet položek, které se zaznamenávají do registru řidičů změna nebyla při zmíněné novelizaci promítnuta. Zmíněný bod zní: *„(2) Registr řidičů obsahuje... g) evidenci spáchaných přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích,“* Obecní úřady obcí s rozšířenou působností jednání mající znaky přestupku do registru řidičů zaznamenávají, ale pokud by některý z řidičů namítal proti záznamu s poukazem na obsah registru řidičů, nebyl by v soudním sporu zcela bez šance na úspěch.

Jednoduchým a čistým řešením by přitom bylo ponechání původního textu §123b s tím, že by se do §132a doplnilo ustanovení: „Přestupkem pro účely tohoto zákona se rozumí i jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise a jednání mající znaky přestupku podle zvláštního právního předpisu“.

11 EFEKTIVNOST TVORBY, PŮSOBENÍ A VYMÁHÁNÍ PRÁVA

11.1 Legislativní proces ve Slovenské republice - srovnání

11.1.1. Průběh legislativního procesu v Národní radě SR

Problematika legislativního procesu ve Slovenské republice je obsažena zejména v Ústavě SR, v zákoně č. 350/1996 Z.z. o jednacím řádu Národní rady Slovenské republiky, v interních pravidlech jednání NR SR a v legislativních pravidlech tvorby zákonů č. 19/1997 Z.z.

Slovenská republika má jednokomorový parlament - Národní rada Slovenské republiky (dále jen: „národní rada“), který je jediným ústavním a zákonodárným orgánem ve Slovenské republice. Národní rada se skládá ze 150 poslanců, volených na čtyřleté období. Zákonodárnou iniciativu mají ve smyslu čl. 87 odst.1 Ústavy SR výbory národní rady, poslanci a vláda SR. Stačí přitom, aby návrh zákona podal jeden poslanec. Právo zákonodárné iniciativy také umožňuje navrhovateli návrh stáhnout z jednání, a to až do chvíle, kdy se hlasuje o návrhu jako celku. Pro schválení návrhu zákona je třeba, aby národní rada byla usnášeníschopná. Národní rada je usnášeníschopná v případě, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech jejích poslanců, tedy nejméně 76 poslanců ze 150. Na platné usnesení parlamentu, např. schválení návrhu zákona, je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců. Na schválení zákona tak postačuje souhlas 39 poslanců při přítomnosti 76 poslanců. Výjimku tvoří ústava, ústavní zákony a mezinárodní smlouvy podle čl. 7 odst.2 Ústavy. K jejich přijetí je potřebné dosáhnout v parlamentu 3/5, tzv. ústavní většinu, tedy 90 poslanců. Na schválení zákona vráceného prezidentem a ke schválení mezinárodní smlouvy podle čl. 7 odst.3 a 4 je potřebný souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců. Jde o 76 hlasů, tzv. kvalifikovanou většinu.

Vládní návrh zákona se považuje za podaný tehdy, pokud je doručen předsedovi národní rady přes podatelnu Kanceláře národní rady v počtu 260 výtisků, včetně pěti podepsaných, a v elektronické formě s průvodním dopisem předsedy vlády a s příslušným usnesením vlády. Součástí podání je i průvodní dopis, v němž se uvádí i osoba pověřená k odůvodnění vládního návrhu zákona v národní radě. Návrhy poslanců a výborů se podávají obdobně.

Návrh zákona se doručuje všem poslancům. O zařazení návrhu na program jednání schůze parlamentu rozhoduje předseda národní rady. V zásadě platí, že pokud je návrh, který splnil všechny náležitosti, předložený nejméně 15 dnů před zahájením schůze, je předseda národní rady povinen zařadit ho do programu.

Podle jednacího řádu musí návrh zákona obsahovat paragrafové znění a důvodovou zprávu. Důvodová zpráva obsahuje kromě obecné části i odůvodnění jednotlivých ustanovení návrhu zákona.

Pokud návrh zákona podají výbory národní rady nebo poslanec a pokud návrh zákona splňuje stanovené náležitosti, předseda národní rady předloží návrh zákona vládě a požádá ji o zaujetí stanoviska ve lhůtě do 30 dnů. Pokud vláda nevyužije lhůtu, jedná se i bez jejího stanoviska.

V případě, kdy národní rada návrh zákona neschválila, nový návrh zákona v téže věci lze podat nejdříve po šesti měsících ode dne zamítnutí návrhu zákona. Návrhy zákonů podané v předchozím volebním období lze projednat v následujícím volebním období, pouze pokud byly podány jako nové návrhy.

Předseda národní rady zajistí okamžité doručení návrhu zákona, který splňuje náležitosti podle tohoto zákona, všem poslancům. Předseda národní rady navrhuje národní radě přidělit návrh zákona ústavně právnímu výboru a podle povahy věci i dalším výborům. Současně navrhne výbor, který je pro tento návrh zákona příslušný.

Návrh zákona musí být doručen poslancům nejméně 15 dní před zasedáním národní rady, na níž se uskuteční jeho první čtení. Návrh zákona uvede navrhovatel zákona. Po něm vystoupí zpravodaj, který je určen příslušným výborem. O návrhu zákona, zejména o jeho podstatě, se koná obecná rozprava. V ní nelze předkládat návrhy na jeho změny a doplňky.

Výsledkem prvního čtení návrhu zákona je buďto vrácení návrhu zákona k dopracování, nebo usnesení nepokračovat v jednání o návrhu zákona, nebo projednání návrhu ve druhém čtení.

Pokud se národní rada rozhodla projednat návrh zákona ve druhém čtení, rozhodne o návrhu předsedy národní rady pro přidělení návrhu zákona výborem a na určení příslušného výboru. Návrh zákona se vždy přidělí ústavněprávnímu výboru. Národní rada na základě návrhu předsedy národní rady určí lhůtu k projednání návrhu zákona ve výborech, kterým byl přidělený. Tato lhůta nesmí být kratší než 30 dnů ode dne přidělení.

Schůze výborů jsou veřejné, pokud zákon nestanoví jinak. Výbor rozhoduje usnesením. Hlasování ve výboru je veřejné.

O návrhu zákona jednají výbory, kterým byl návrh přidělen. Pokud návrh zákona projednalo několik výborů, podají národní radě písemnou společnou zprávu, kterou vypracuje příslušný výbor. Společná zpráva výborů nebo informace společného zpravodaje o výsledku projednání návrhu zákona v druhém čtení se doručí všem poslancům a navrhovateli zákona. O návrhu zákona v druhém čtení smí národní rada jednat nejdříve po uplynutí 48 hodin od obdržení společné zprávy výborů nebo informace společného zpravodaje. O zkrácení této lhůty může na návrh příslušného výboru nebo společného zpravodaje rozhodnout národní rada bez rozpravy, pokud jde o jednoduchý návrh zákona.

Pokud příslušný výbor nebo společný zpravodaj doporučil národní radě návrh zákona vrátit navrhovateli zákona k dopracování nebo odložit jednání o něm nebo nepokračovat v jednání o něm, hlasuje se bez rozpravy nejprve o tomto návrhu.

Na podávání pozměňovacích návrhů k návrhu zákona na zasedání národní rady je potřebný souhlas alespoň 15 poslanců. Souhlas poslance se vyjadřuje jeho podpisem pod písemný a odůvodněný pozměňovací návrh. Pokud poslanec vezme svůj souhlas zpět před hlasováním o pozměňovacích návrzích, takže chybí potřebný počet poslanců, pokládá se pozměňovací návrh za vzatý zpět.

Po skončení rozpravy o návrhu zákona ve druhém čtení na schůzi národní rady se hlasuje o předložených pozměňovacích návrzích. Pokud byl v rozpravě podán návrh vrátit návrh zákona k dopracování nebo odložit jednání o něm nebo nepokračovat v jednání o něm, hlasuje se nejprve o tomto návrhu.

Pokud ve druhém čtení nebyly na zasedání národní rady podány žádné pozměňovací návrhy, přistoupí se k hlasování o návrzích ze společné zprávy výborů. Pokud ve druhém čtení byly na zasedání národní rady podány pozměňovací návrhy, předsedající zajistí jejich doručení poslancům. Hlasování o návrzích ze společné zprávy výborů a o rozdaných návrzích předložených na zasedání národní rady se koná nejdříve druhý den po jejich rozdaní.

V případě, že k návrhu zákona v druhém čtení nebyly předloženy žádné pozměňovací návrhy, přistoupí parlament k hlasování o návrhu zákona jako o celku. Ke schválení návrhu zákona postačí většina přítomných poslanců, nejméně však 39 při minimálním kvóru. V případě, že ve druhém čtení byly schváleny pozměňovací návrhy, koná se třetí čtení nejdříve druhý den po jejich schválení, pokud poslanci nerozhodnou jinak.

Třetí čtení se omezuje na opravu legislativně - technických a jazykových chyb. V případě, že se zjistí, že návrh zákona obsahuje i jiné chyby, může nejméně 30 poslanců v podnětu požádat o vrácení návrhu do druhého čtení. O podnětu hlasuje národní rada.

Pokud nejsou ve třetím čtení předloženy žádné opravy ani doplňující či pozměňovací návrhy, přistoupí národní rada k hlasování o návrhu zákona jako o celku. Pokud parlament návrh zákona schválí, zašle jej Kancelář národní rady k podpisu prezidentovi SR.

Prezident SR vstupuje do legislativního procesu po schválení návrhu zákona v parlamentu. Ve stanovené lhůtě může využít své právo tzv. suspenzivního veta a návrh zákona vrátit parlamentu. Při vrácení zákona není vázán žádnými důvody, pro které tak může učinit. V

zásadě tedy může prezident vrátit návrh zákona zpět do národní rady s tím, že navrhne zákon jako celek nepřijmout. Častěji však prezident k zákonu připojuje svoje připomínky, které musí obsahovat přesné znění navrhované úpravy.

Návrh zákona se v parlamentu projedná pouze ve druhém a třetím čtení s tím, že předmětem projednávání jsou pouze připomínky prezidenta. Ke schválení prezidentovy připomínky a zákona jako celku se vyžaduje dosažení kvalifikované většiny v parlamentu, tedy 76 hlasů. V případě, že prezident s návrhem zákona nadále nesouhlasí, může využít své pravomoci a zákon nepodepíše. V tomto případě je zákon ve sbírce zákonů publikován bez podpisu prezidenta.

Pokud prezident republiky nevrátí národní radě zákon s připomínkami, zašle jej předseda Národní rady nejpozději do 21 dní od jeho schválení na vyhlášení ve Sbírce zákonů Slovenské republiky. Pokud jde o zákon, který prezident vrátil, lhůta na odeslání je nejvýše 14 dní. Zákon vstupuje v platnost vyhlášením ve Sbírce zákonů SR.

Zkrácený legislativní proces (dále jen „ZLP“) je legislativní procedura, která umožňuje v krátké době schválit návrh zákona v národní radě. V tomto režimu neplatí časové lhůty související s jednáním o návrhu zákona. Nejčastěji se provádí během jedné schůze parlamentu, na níž je návrh zařazen do programu a také projednán ve třech čteních. Méně často dochází k situacím, kdy je návrh zákona předložen a schválen v tentýž den. ZLP upravuje § 89 jednacího řádu NR SR, který rozeznává dva druhy zkráceného legislativního procesu. V prvním případě o zkrácené projednání zákona žádá parlament vláda a je na rozhodnutí parlamentu, zda bude návrh vlády akceptovat. Podmínkou uplatnění požadavku ZLP je ohrožení základních lidských práv a svobod, ohrožení bezpečnosti nebo hrozba značných hospodářských škod, které by vznikly v případě neschválení ZLP. Ačkoli tento výklad předpokládá velmi omezené využívání ZLP, v praxi se stav ohrožení vykládá poměrně široce. Ve skutečnosti tak závisí pouze na vládě a parlamentní většině, zda návrh na ZLP přijme.

V druhém případě o ZLP smí rozhodnout samotný parlament v situaci, kdy urychlené přijetí zákona vyžaduje rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti.

Součástí návrhu zákona, který je předložený na ZLP, bývá připojený kromě typických náležitostí i návrh na zkrácené řízení. Jeho smyslem je objasnění důvodu nutnosti projednat zákon v ZLP a také definovat, který z důvodů podle § 89 jednacího řádu je naplněn.

11.1.2 Legislativní proces na úrovni vlády SR.

Základním dokumentem vlády pro oblast legislativy je plán legislativních úkolů. Dokument má pouze doporučující charakter. Významný vliv na to, jaké návrhy zákonů a z jakých oblastí se budou předkládat má mimo jiné vliv nezbytnosti transpozic směrnic EU.

Legislativní záměr je písemný dokument, jehož vypracování předchází přípravě návrhu zákona. Podobně jako návrhy zákonů ho připravují ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy. Legislativní záměr schválený vládou je závazným podkladem pro ministerstvo, které připravuje návrh zákona.

Poté, kdy je návrh zákona schválen v rámci ministerstva, je se souhlasem příslušného ministra uvolněn pro tzv. vnější připomínkové řízení. Cílem připomínkového řízení je projednání návrhu zákona s příslušnými orgány a institucemi. Návrh se považuje za uvolněný ve chvíli, kdy se stane veřejně přístupný na internetu. Oznámení o zveřejnění návrhu zákona zašle navrhovatel institucím uvedeným v legislativních pravidlech vlády. Lhůta pro zaslání připomínek je 15 pracovních dnů ode dne doručení oznámení o zveřejnění návrhu zákona, pokud navrhovatel nestanoví lhůtu delší. Připomínkou se rozumí ve stanovené lhůtě uplatněný a zdůvodněný návrh na úpravu návrhu zákona. Připomínkou lze navrhnout nový text nebo doporučit úpravu textu, a to doplnění, změnu, vypuštění nebo upřesnění původního textu. Na ostatní podněty (názory, náměty a doporučení) nemusí navrhovatel přihlížet, a to zejména tehdy, pokud nejsou odůvodněny. Připomínky k návrhu zákona musí být formulovány jednoznačně a musí z nich být zřejmý jejich legislativní přínos. Pro dosažení přehlednosti se připomínky člení na obecné připomínky a připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona.

Připomínky se dělí na připomínky ministerstev a veřejnosti a na připomínky zásadní a obyčejné. V případě, že připomínkující subjekt označí svou připomínku ke zákonu jako zásadní a navrhovatel zákona jí nevyhoví, stává se připomínka předmětem rozporu. Pokud navrhovatel nevyhoví ostatním připomínkám připomínkujících orgánů, nepovažují se za předmět rozporu. S připomínkujícími orgány je vždy potřebné projednat ty připomínky, které se staly předmětem rozporu. Pokud se nepodaří rozpor vyřešit ani na úrovni příslušných ministrů nebo vedoucích jiných připomínkujících orgánů, předloží se návrh zákona s rozporem a s legislativním záměrem, pokud byl vypracován, k projednání vládě.

Rozporové jednání se zástupcem veřejnosti se může uskutečnit, pokud navrhovatel nevyhověl připomínce, kterou uplatnil větší počet fyzických nebo právnických osob ze strany

veřejnosti a zároveň součástí vyjádření je zplnomocnění zástupci veřejnosti na jejich zastupování (hromadná připomínka). Rozporové jednání se zástupcem veřejnosti se uskuteční vždy, pokud návrhovač nevyhověl hromadné připomínce, s níž se ztotožnilo alespoň 500 fyzických nebo právnických osob, pouze pokud existují závažné důvody pro neuskutečnění rozporového řízení; návrhovač tyto důvody zveřejní na své internetové stránce.

Vyhodnocení připomínkového řízení je součástí materiálu, který se předkládá na jednání Legislativní rady SR a vlády SR. Legislativní rada zaujme k návrhu zákona stanovisko zpravidla ve lhůtě do 75 dnů. Legislativní rada je poradním, iniciativním a koordinačním orgánem vlády Slovenské republiky v oblasti legislativy. V jejím čele stojí místopředseda vlády pro legislativu. K projednávanému materiálu přijímá legislativní rada stanovisko. Pokud legislativní rada po projednání materiálu nedospěje k jednotnému stanovisku, rozhoduje o něm hlasováním. Stanovisko je přijaté, pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina přítomných členů legislativní rady.

Zasedání vlády je poslední zastávkou vládního návrhu před cestou do parlamentu za předpokladu, že vláda návrh zákona schválí. Na jednání vlády se také definitivně vyřeší zásadní připomínky, které se staly předmětem rozporového řízení, které nebylo úspěšné. Ke každému návrhu zákona se na jednání vlády koná rozprava. K přijetí usnesení nebo jiného rozhodnutí vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů vlády.

Vládním návrhem zákona je návrh, který byl schválen vládou. Součástí vládního návrhu zákona je důvodová zpráva. Čistopis vládního návrhu zákona pořizuje ministerstvo nebo jiný ústřední orgán státní správy, který je zpracovatelem návrhu. Vládou schválený návrh zákona podepisuje předseda vlády a ministr nebo vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy v osmi exemplářích. Podpisy jsou uvedeny na konci důvodové zprávy pod datem schválení návrhu zákona vládou. Pokud vrátí národní rada vládní návrh zákona vládě k dopracování, ministr nebo vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, který návrh zákona vládě předložil, navrhne vládě další postup při dopracování návrhu zákona.

11.1.3 Porovnání legislativního procesu ve Slovenské republice s legislativním procesem v České republice.

Jedním ze základních rozdílů legislativního procesu v obou zemích je existence pouze jednokomorového parlamentu na Slovensku. Přijetí zákona tedy není závislé na druhé komoře,

ale pouze na další instanci, v tomto případě na podpisu prezidenta. Absence druhé komory umožňuje výrazně efektivnější a rychlejší přijetí zákona, ovšem je třeba brát v úvahu i skutečnost, že v tomto případě absentuje funkce druhé komory, jakožto kontrolního orgánu a pojistky kvality zákonů. Pravomoc prezidenta vrátit návrh zákona s připomínkami a povinnost parlamentu jej projednat ve druhém a třetím čtení do jisté míry může suplovat funkci druhé komory, jako je tomu v České republice.

Procesy navrhování a projednávání návrhu zákona v obou zemích jsou jinak velmi podobné. Další hodnocení se zaměří na ty rozdíly, které mají přímý vztah na efektivitu přijímání zákona.

Možnost opakovaného podání návrhu zákona v téže věci, který nebyl národní radou schválen až po šesti měsících ode dne zamítnutí návrhu zákona, je jednoznačně vyjádřena v jednacím řádu národní rady SR. Lhůta 6 měsíců má evidentně sloužit k přepracování návrhu zákona tak, aby byl způsobilý k jeho kladnému projednání. Tento institut náš právní řád nemá. Díky jeho absenci mohlo dojít k situaci, která je popsána v kapitole 5.6 této práce, kdy byl zamítnutý návrh zákona předložen po pouhých 6 týdnech s naprosto minimálními úpravami znovu k projednání do Poslanecké sněmovny.

Důležitý rozdíl při projednávání ve výborech je obligatorní přidělení návrhu zákona k projednání ústavněprávnímu výboru. Toto projednání by mělo zajistit, že návrh zákona bude v souladu s Ústavou SR a ústavními zákony.

Nezbytnost souhlasu nejméně 15 poslanců pro podání pozměňovacích návrhů k návrhu zákona je důležitým faktorem, který může zabránit nesmyslné smršti pozměňovacích návrhů jednotlivých poslanců, která může ve svém důsledku projednávání návrhu zákona zcela ochromit a způsobit naprostou nepřehlednost při hlasování pro samotné poslance. Dále tento institut může zabránit podsunutí pozměňovacích návrhů, které buďto s navrhovanou úpravou nesouvisí, jsou zmanipulované, přitom mohou mít výrazné dopady a současně jsou snadno přehlédnutelné.

Naopak potřeba počtu 30 poslanců pro návrh k vrácení návrhu zákona do 2. čtení může být vzhledem ke zjištěným jiným chybám kontraproduktivní, protože vyžaduje, aby ten, kdo chybu zjistí, nejprve na svoji stranu získal zmíněných 30 poslanců, aby návrh mohl vůbec podat.

Rozdílná procedura je rovněž při vrácení návrhu zákona parlamentu prezidentem. Prezident může vrátit parlamentu návrh zákona jako celek s návrhem ho nepřijmout nebo s připomínkami s tím, že připomínky musí obsahovat přesné znění navrhované úpravy. Návrh

prezidenta se projednává pouze ve druhém a třetím čtení s tím, že se jedná pouze o návrzích prezidenta. Tento institut do jisté míry doplňuje roli Senátu při vracení zákona zpět do Poslanecké sněmovny, jako je tomu v ČR.

Zkrácený legislativní proces obdobně jako v ČR umožňuje výrazně kratší lhůtu k projednání zákona. Rozdílem je taxativní vymezení důvodů v § 89 jednacího řádu NR SR, pro něž lze zkrácený proces navrhnout. Byť lze uvedené důvody vykládat velmi široce, přinejmenším se jedná o formální překážku.

Důležitým rozdílem legislativního procesu ještě před předložením návrhu zákona do Národní rady SR je existence hromadné připomínky, která umožňuje účast veřejnosti na připomínkování zákona. Jde o hromadnou připomínku nejméně 500 fyzických nebo právnických osob. Nevyhovění takové připomínce je předmětem rozporu, který je nutno řešit.

Obě úpravy, jak česká, tak slovenská, mají své plusy i mínusy pokud jde o efektivitu projednávání a kvalitu zákonů. Podle slovenské úpravy by nepochybně bylo vhodné upravit jednací řád Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR těmito instituty: stanovení minimálního počtu poslanců pro podávání pozměňovacích návrhů, obligatorní přidělení návrhu zákona ústavněprávnímu výboru a povinnost odůvodnění pozměňovacích návrhů.

11.2 Zákon o silničním provozu na Slovensku, jeho působení a srovnání s ČR

Ve Slovenské republice platí od 1.1.2009 nový zákon o silničním provozu č. 8/2009 Z.z. Zásadní odlišností, která sice není vidět v každodenním silničním provozu, je skutečnost, že pravidla silničního provozu zde z minulosti zůstala v působnosti Ministerstva vnitra SR, které nejen zpracovalo jejich novelu ve formě zákona č. 8/2009 Z.z. s platností od 1. února 2009, ale vydalo k nim i prováděcí vyhlášku MV SR č. 9/2009 Z.z. Na Slovensku dodnes zůstala v působnosti policie agenda řidičských průkazů včetně provádění zkoušek k jejich získání.⁶¹

Zákon poměrně jednoduše a efektivně definuje možnost používání motorových vozidel tím, že se smějí provozovat pouze na silnicích. Tímto jsou obecně zakázány jízdy po lesních a polních cestách a též v terénu (například čtyřkolky). Zákon stanovuje výjimky, kdy je možné motorové vozidlo použít i mimo silnice. Jedná se pouze o případy plnění pracovních a inspekčních úkolů například v zemědělství a lesnictví. Vyjmenovanou výjimkou je i přeprava do

⁶¹ Packaging – odborný časopis pro obaly, logistiku a transport, červenec - srpen 2009

obytného nebo rekreačního zařízení. Na první pohled jde o efektivní řešení, ovšem je třeba si uvědomit, že pro účely přestupkového řízení bude příslušný orgán řidiči obtížně prokazovat, že se jedná o protiprávní jednání a nikoli o účel jízdy stanovený výjimkou.

Na Slovensku se v tomto zákoně pokusili vyřešit otázku prokazování totožnosti řidiče vozidla, který je podezřelý ze spáchání přestupku, novou povinností provozovatele vozidla, která platí i pro provozovatele vozidel registrovaných v zahraničí. Na jejím základě nesmí provozovatel svěřit řízení vozidla osobě, jejíž totožnost nezná. Na základě jiného ustanovení zákona je provozovatel povinen v souvislosti s přestupkovým řízením proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu oprávněné osobě sdělit jméno, příjmení a bydliště osoby, která vozidlo řídila. Právnická osoba má navíc povinnost vést evidenci o datu a čase jízdy a dále jménu a adrese pobytu řidiče. Tuto evidenci je provozovatel povinen kdykoliv předložit policistovi. Na rozdíl od právní úpravy v ČR je zde jasně daná povinnost, jaké údaje má provozovatel vozidla sdělit. Právní úprava zákona o silničním provozu v ČR přitom poměrně vágně stanoví povinnost provozovatel vozidla „sdělit skutečnosti potřebné k určení totožnosti řidiče vozidla podezřelého z porušení ustanovení tohoto zákona“. Tímto ustanovením ovšem není dotčeno ustanovení zákona o přestupcích o možnosti odepřít výpověď která by mohla způsobit stíhání tzv. „osoby blízké“. Původně bylo v návrhu zákona kategoricky stanoveno, že ustanovení o možnosti odepřít výpověď se na tento případ nevztahuje. Pro zjevnou protiústavnost však bylo v průběhu legislativního procesu změněno.

Otázkou zůstává efektivita obou řešení a jeho dopad na bezpečnost provozu. Pokud bude práce policie pojata tak, že policisté budou vidět na silnicích a jejich přítomnost bude působit preventivně, potom je lhostejno, která z výše uvedených úprav se aplikuje. Pokud se z porušování zákona o silničním provozu stane primárně dodatečný zdroj finančních prostředků pro obce (měření rychlosti obecní policií), stát, či soukromé firmy (odtahy), jak se to alespoň ČR běžně děje, potom se stát pod tlakem různých lobbystických skupin snaží co nejvíce omezit právo občana na spravedlivý proces ve prospěch bezproblémového potrestání finanční sankcí. Občan se logicky těmto tlakům snaží vyhnout za každou cenu, zejména při hrozbě ztráty bodů v bodovém hodnocení, účelovým odpíráním výpovědi při podání vysvětlení k přestupku.

Systémové řešení tohoto problému je velmi těžké. V některých zemích, jako Francie či Velká Británie za překročení rychlosti zjištěné automatickým zařízením odpovídá objektivně provozovatel vozidla. Tímto směrem se ubírají i některé návrhy novely zákona o silničním

provozu v ČR. Nutno ovšem podotknout zásadní okolnost, že v těchto zemích jsou automatická zařízení pro měření rychlosti instalována zejména z důvodů preventivních a řidiči jsou na ně vždy předem upozorňováni dopravní značkou. Na měřicích rychlosti je obvykle nastavena rozumná tolerance, například ve Velké Británii 10 mph, tedy asi 16 km/h. Pokutou jsou potom postiženi ti řidiči, kteří rychlost překročili úmyslně a naopak z postihu jsou vyloučeni ti řidiči, kteří jeli nepatrně rychleji neúmyslně či zcela bezděčně.

Naproti tomu v ČR tolerance při měření rychlosti oficiálně neexistuje, s výjimkou odečtení odchylky měřicího zařízení 3 km/h z naměřené hodnoty do rychlosti 100 km/h, nad touto hranicí odečtení 3%. Zpravidla jsou ovšem radary a zařízení pro úseková měření nastavovány na toleranci při překročení o +10 km/h, tedy po odečtu odchylky měřicího zařízení je to +7km/h. Ze statistik webu Magistrátu hl.m. Prahy <http://kamery.praha.eu> (Příloha č. 3 a 4) je vidět na první pohled velké množství řidičů, kteří překročili rychlost, na druhou stranu ovšem vidíme, že naprostá většina překročení je do +10 až +15 km/h a procentuálně jde o velmi malé množství ze všech projíždějících řidičů. Množství řidičů, kteří překročí rychlost, je přitom takové, že úřadovna Městské policie tyto řidiče není schopna v rozumné lhůtě ani obeslat, natožpak jejich přestupky projednat. Vzhledem k tomu, že z poznatků zjištěných při mém povolání z informací zjištěných ve výpisech z karet řidičů vím, že zcela běžně jsou pokutováni řidiči i za překročení právě o 7 km/h; zůstává otázkou efektivita takového postihu. Za základní cíl, kterého chceme měřením rychlosti dosáhnout, by bylo třeba jednoznačně stanovit bezpečnost silničního provozu. Z tohoto hlediska efektivita naplněna rozhodně není. Pro dosažení efektivního výsledku je důležité stanovení klíče, podle kterého jsou řidiči k řešení přestupků předvoláváni. Pro efektivitu a výchovný dopad postihu by bylo vhodné nejprve nastavit vyšší toleranci při měření, např. +25 km/h postupně ji snižovat tak, aby bylo vůbec reálné řidiče překračující rychlost v přiměřené době od spáchání přestupku potrestat. Při přiměřeném množství zjištěných přestupků by mohl správní orgán následně využít všechny možnosti předvolání včetně jejich předvedení a efektivně stíhat osoby podezřelé z přestupku. Stávajícím způsobem mnohdy unikají právě zejména ti, kdo rychlost výrazně překročili, jen z toho důvodu, že kapacitně nebylo možné je předvolat. V letech 2006 – 2008, tedy záhy po instalaci automatických měřičů rychlosti, bylo v Praze a nejen tam zcela běžné, že provozovatelům byl oznamován přestupek se značným časovým odstupem, v extrému i po 9 - 11 měsících, tedy těsně před vypršením lhůty pro prekluzi. (Příloha č.5). Důležitou otázkou zůstává výchovný a preventivní efekt trestu, který přijde po tak

dlouhé době od spáchání přestupku. V současné době již došlo k jistému zlepšení situace a řidiči jsou předvoláváni běžně do měsíce od zjištění podezření z přestupku.

Odlišnou filozofií oproti České republice je na Slovensku řešeno používání zimních pneumatik. Ty jsou pro vozidla kategorie M1 a N1 povinné na všech nápravách v případech, kdy se na vozovce nachází souvislá sněhová vrstva, led nebo námraza. Roční období, kdy jimi musí být vozidla zmíněných kategorií vybavena, není zákonem stanoveno. Je to zcela logické řešení, které je jednoduše a spravedlivě vymahatelné. Odpadají zde diskuze o tom, zda v listopadu či březnu za teplot 15°C v úseku označeném v ČR dopravní značkou „Zimní výbava“ je třeba mít zimní pneumatiky či ne. Úvahy o jejich celoplošném povinném používání od listopadu do března v podmínkách ČR považuji za naprosto scestné. Zásadním kritériem povinnosti k jejich používání by měla být bezpečnost provozu, tedy použití pneumatik vždy za konkrétních zákonem stanovených podmínek. Efektivním řešením kontroly by optimálně byla nikoli pouze veřejnoprávní sankce ze strany státu, ale navíc hrozba uplatnění postižního práva ze strany pojišťovny při porušení základní povinnosti týkající se provozu na pozemních komunikacích. Postačovalo by zmíněné použití zimních pneumatik zařadit do základních povinností řidiče proto, aby bylo možno uplatnit postižní právo pojistitele v souladu s §10 zákona č.168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla. Policie dnes naprosto nemá šanci postihnout všechny řidiče, kteří by porušili zmíněnou povinnost použití zimních pneumatik v období stanoveném kalendářně. Sankcí ze strany pojišťovny by však mohli být postiženi právě všichni ti, kteří způsobili dopravní nehodu a nepoužili v rozporu se zákonem předepsané zimní pneumatiky. Vzhledem k vzrůstajícím tendencím státu k veřejnoprávnímu trestání však tuto cestu nelze považovat za pravděpodobné řešení.

Nová pravidla silničního provozu posílila pravomoci slovenské policie a dalo by se říci i efektivitu vymáhání plnění povinností uložených podle tohoto zákona. Policista je oprávněn u kteréhokoliv vozidla, včetně zahraničních, kontrolovat jejich technický stav a úplnost jeho výbavy a výstroje a dále vyzvat řidiče, aby se takové kontrole podrobil jak na místě, tak i ve stanici technické kontroly. Příslušníci Policejního sboru SR dále mají pravomoc ve vyjmenovaných případech zadržet řidičský průkaz bez ohledu na to, zda byl vydán na Slovensku nebo v cizině, pokud je doklad neplatný, nebo pokud je za zjištěný skutek možno uložit trest nebo sankci spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Policista je povinen na místě vydat potvrzení o zadržení řidičského průkazu a nejpozději následující pracovní den ho odeslat

příslušnému orgánu Policejního sboru SR podle místa, kde byl zadržen. Ten je v každém stádiu řízení ze zákona povinen zkoumat, zda zadržení průkazu je odůvodněné. Do 15 dnů je policista povinen vydat rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu. Pokud se jedná o cizince, odebraný doklad zašle jeho domovskému státu. Dále vidím jako problematické to, že nelze provést přezkumné řízení v případě blokové pokuty.

Nová pravidla zahrnují i případ, kdy je řidiči za přestupek v silničním provozu nebo za použití zpoplatněné komunikace uložena pokuta v blokovém řízení, on s ní souhlasí, ale nemá s sebou hotovost na její zaplacení. V tom případě je policista rovněž oprávněn zadržet řidičský průkaz. Pokud tak učiní, musí řidiči vydat potvrzení, ve kterém povolí řidiči další jízdu na 15 dní. Problém ovšem spočívá v tom, že takové povolení k jízdě platí jen na území Slovenské republiky. Pokud řidič ve lhůtě 15 dní pokutu zaplatí, průkaz mu je ihned vrácen. Jedinou podmínkou jeho vrácení je, že si pro něj musí přijít na příslušnou složku Policejního sboru SR. Při odebrání průkazu si ji může zvolit i podle místa, kde se zdržuje, což musí odebírající policista respektovat. Nedojde-li k úhradě sankce ve zmíněné lhůtě, policejní orgán vydá rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu a vymáhání pokuty předá k exekuci. Zadržený průkaz je potom možné vrátit až po provedení exekuce.

Slovenští policisté jsou nyní oprávněni zadržet i osvědčení o registraci vozidla, které je registrováno v cizině. Učinit tak mohou ve vyjmenovaných případech, mezi které patří například propadlá technická nebo emisní kontrola, technická nezpůsobilost vozidla, která může být zjištěna při zmíněné nařízené kontrole technického stavu, podezření z pozměňování nebo nečitelnost identifikačních znaků vozidla, zjištění přetíženosti vozidla nebo provádění nadměrné přepravy bez povolení, nepředložení dokladu o povinném ručení a neuhrazení úhrady za použití zpoplatněných komunikací. Spolu s dokladem je policista oprávněn odebrat i registrační značky vozidla. V potvrzení o odebrání evidenčního dokladu může policista povolit další jízdu na 15 dní, pokud tím nebude ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu. V případě, že se jedná o vozidlo evidované v zahraničí, příslušný orgán Policejního sboru SR po 15 dnech od zadržení dokladu příp. registračních značek je povinen je odeslat úřadu, který je vydal. Pokud je do této doby doloženo, že důvody zadržení pominuly, policie zadržený doklad resp. registrační značky vrátí.

Podle právní úpravy v ČR je možné zadržet řidičský průkaz pouze v případech taxativně

uvedených v zákonu o silničním provozu⁶². Jedná se zejména o podezření ze zavinění dopravní nehody s následkem smrti nebo s těžkou újmou na zdraví, ujetí z místa dopravní nehody, řízení pod vlivem alkoholu či drog, nebo odmítnutí zkoušky na alkohol či drogy, řízení bez příslušného oprávnění nebo v době zákazu činnosti. Z těchto důvodů je navíc možné řidiči zabránit v jízdě. Jedná se o důvody na straně řidiče a s vozidlem proto smí odjet jiný řidič, který je k jízdě způsobilý. Pokud jde o vozidla, je možno řidiči zabránit v jízdě z důvodů na straně vozidla, které jsou opět taxativně uvedeny v zákoně: podezření, že vozidlo bylo odcizeno, vozidlo je technicky nezpůsobilé k provozu na pozemních komunikacích tak závažným způsobem, že bezprostředně ohrožuje ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích nebo vozidlo svými rozměry nebo hmotností, která je zjištěna při kontrolním vážení, překračuje hodnoty stanovené zákonem. V těchto případech vozidlo smí pokračovat v jízdě po odstranění zjištěných závad.

Zadržování řidičských průkazů, dokladů a registračních značek je sice velmi efektivní nástroj k vymáhání práva, ovšem jejich použití je vhodné pouze tehdy, pokud jsou stanovena přesná a objektivní pravidla pro jejich aplikaci. Zadržování zahraničních dokladů a registračních značek v SR je z mnoha důvodů sporné. Například tranzitující řidič nemá prakticky rozumnou možnost řešit problém navrácení řidičského průkazu po zaplacení pokuty, ke kterému dojde po opuštění SR. Navrácení řidičského průkazu prostřednictvím velvyslanectví trvá několik měsíců a požádat o jiný řidičský průkaz lze přinejmenším v ČR jedině při uvedení nepravdivých údajů. Zmiňované opatření je tedy značně neproporcionální. Zadržování registrační značky z důvodu neplatné technické kontroly je rovněž problematické z hlediska nemožnosti pokračovat v jízdě a následné nemožnosti absolvovat technickou prohlídku v domovské zemi při absenci registrační značky. Jízda bez registrační značky je například v ČR trestána kromě pokuty obligatorně zákazem činnosti na dobu 6 – 12 měsíců. Řidič je v takovém případě opět nucen nahlásit ztrátu dokladů a registračních značek před vlastním provedením technické prohlídky. Celkově lze konstatovat, že zmíněná opatření nepřiměřeným způsobem zasahují do práv řidiče.

Nová pravidla silničního provozu vypadají na pohled dokonale, detailně a přísně. Bohužel praxe bývá někdy jiná. Proto až čas ukáže, jaká bude politická vůle a přístup slovenské policie ke spravedlivému a objektivnímu trestání prohřešků na silnicích. Na rozdíl od české policie k tomu má slovenská detailněji zpracovaný zákon, který ji i vybavuje mnohem většími pravomocemi.

⁶² Zákon č.361/2000 Sb., o silničním provozu § 118a a násl.

Otázkou je, zda svoje pravomoci bude slovenská policie využívat k efektivnímu postihu těch řidičů, kde je to na místě, nebo zda tyto pravomoci budou sloužit k omezování až k šikanování řidičů, a to zejména zahraničních.

11.3 Sledování chování řidičů v SRN, Rakousku a srovnání s ČR

11.3.1 Bodový systém v SRN

Chování řidiče a opakované páchání přestupků v silničním provozu je v SRN sledováno prostřednictvím bodového systému. Bodový systém byl zaveden v SRN v květnu 1974 a byl významně novelizován v roce 1999. Důležitá část novely spočívala v tom, že řidičský průkaz je řidiči automaticky odebrán po dosažení 18 bodů. Dříve se při tomto stavu bodového konta teprve zkoumalo, zda bude oprávnění odebráno či nikoliv. Nyní je zákon jasnější a tvrdší. Tato změna byla současně doplněna tím, že řidičům je umožněno podílet se aktivně účastí na kursech na odečítání bodů.

Základem bodového systému v SRN je centrální evidence. Centrální registr a dopravní úřad Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) ve Flensburgu registruje body všem řidičům a vede veškerou agendu přičítání a odečítání bodů⁶³. U KBA se registrují body pouze německým řidičům. Hlášení o nově přidělených bodech za dopravní přestupky přicházejí od policie nebo od soudů. Německý bodový systém je všeobecně považován za nejpropracovanější.

Bodové konto řidiče má limit 18 bodů. Body se přičítají jen za přestupky, za něž je udělena pokuta více než 40 EUR a zpravidla jen tehdy, je-li někdo přestupkem ohrožen. Jednotlivé přestupky jsou hodnoceny 1 až 4 body, trestné činy 5 až 7 body. Německý katalog pokut je velmi podrobný a obsahuje pevné sazby pokut za jednotlivé přestupky a přesně stanovuje počet bodů za stanovené přestupky do bodového hodnocení.

Pokud jde o výchovné působení bodového systému, německý zákon specifikuje určité okamžiky, při kterých má KBA za povinnost vůči řidiči nějakým způsobem konat. Pokud řidič dosáhne určitého stanoveného počtu bodů, má KBA za povinnost informovat místní úřad. Ten potom komunikuje se samotným řidičem a dává mu pokyny. Řidič naopak může kdykoli požádat KBA o sdělení aktuální výše bodového konta.

⁶³ Jak funguje bodový systém v Německu ?, www.auto.cz , 30.10.2006

Odebrání řidičského průkazu předchází řada opatření. Jednak KBA informuje o dosažení určitého mezního počtu bodů a navíc řidičům nabízí nebo přikazuje návštěvu nápravných kursů. Pro řidiče to znamená, že se by se měl začít zabývat svým chováním v silničním provozu. Absolvováním kursů a školení se mohou řidiči sami aktivně podílet na snížení aktuálního stavu svého bodového konta.

Pokud jsou v záznamu řidiče přestupky související s alkoholem, drogami nebo agresivním chováním za volantem, je řidiči doporučováno nebo přikazováno absolvování dopravně - psychologického vyšetření. Je to navíc jedna z cest, jak si řidič může snížit počet bodů v registru. Jedná se obvykle o konzultaci nebo skupinovou terapii, která má řidiči pomoci odhalit důsledky, které jeho konání může mít. Dobrovolným absolvováním takového kursu lze docílit odečtení 4 bodů. Pokud je řidiči kurs nařízen, odečtou se mu pouze 2 body.

V případě, že záznam bodů řidiče spočívá v neznalosti pravidel silničního provozu, může se řidič obrátit na běžné autoškoly, které pořádají pro tento účel speciální kursy. I zde je absolvování kursu ohodnoceno odečtením bodů, což řidiče pozitivně motivuje a svým způsobem také vychovává.

Ze statistik vyplývá, že bez jediného zapsaného bodu je v SRN asi jen 19 % řidičů. 1 až 7 bodů mělo na svém kontě na začátku roku 2006 asi 75 % řidičů, 8 až 13 bodů mělo 5 % řidičů a 14 nebo více bodů má pouze 1 % řidičů.

Konkrétní bodové limity pro možnosti snižování bodového konta řidiče a konečný limit pro odebrání řidičského průkazu:

- při dosažení počtu do 7 bodů se za absolvování semináře řidiči odečtou 4 body
- při dosažení počtu 8–13 bodů dostane od úřadu řidič informaci o počtu bodů s varováním; za dobrovolné absolvování semináře se řidiči odečtou 2 body
- při dosažení počtu 14–17 bodů je řidiči úřadem přikázán zdokonalovací seminář a doporučen dopravně-psychologický test (MPU); za absolvování zdokonalovacího semináře se řidiči odečtou 2 body
- při dosažení 18 a více bodů je odebrán řidičský průkaz na nejméně 6 měsíců a navrácen až po úspěšném složení dopravně - psychologického testu.

Řidič má právo na odečet bodů absolvováním kursu pouze jednou za 5 let.

Odečítání bodů v centrálním registru probíhá plynutím času automaticky. Odečet bodů je závislý na druhu provinění, za který byly řidiči body přičteny. Body se odečítají takto:

- po 2 letech od právní moci v případě konkrétního přestupku jsou odečteny body, které byly za tento přestupek přiděleny
- po 5 letech od právní moci
 - u trestných činů, za něž je udělen peněžitý trest nebo trest odnětí svobody do 3 měsíců, po absolvování školení a pohovoru
 - u zákazů řízení a omezení vyslovených úřadem pro přestupky spáchané s vozidly, pro jejichž použití není vyžadováno řidičské oprávnění
- po 10 letech od právní moci u ostatních trestných činů

Pokud během doby pro odečet bodů u přestupku (2 roky) řidič spáchá další přestupek, začne mu doba pro odečet bodů plynout znovu od začátku. Pokud je během této doby řidič odsouzen za trestný čin související s řízením vozidla, začnou se počítat doby pro odečet bodů u přestupků i trestných činů znovu od začátku. Spáchání přestupku však neruší lhůtu pro odečet bodů za trestný čin. Bez ohledu na uvedená pravidla se všechny záznamy o proviněních proti pravidlům silničnímu provozu, ať již vycházejí ze správního nebo trestního rozhodnutí vymazávají po uplynutí 5 let. Nevymazávají se však záznamy o přestupcích způsobených pod vlivem alkoholu nebo drog.

Proti zápisu bodů do centrálního registru se řidič nemůže odvolat. Důvodem je jednak skutečnost, že samotný záznam bodů nijak řidiče neovlivňuje a dále to, že záznam je vždy proveden po právní moci přestupku nebo trestného činu.

11.3.2 Záznamový systém v Rakousku

Od 1. července 2005 vstoupil v Rakousku v účinnost nový záznamový systém (známý jako bodový řidičský průkaz)⁶⁴. Záznamový systém má charakter „Třikrát a dost!“. Dopravní odborníci v Rakousku se domnívají, že jeho aplikací bude možné důsledněji a efektivněji postupovat proti nepřizpůsobivým řidičům, kteří tím, že nerespektují dopravní předpisy ohrožují nejen sebe, ale zejména zdraví a životy ostatních účastníků silničního provozu. Kuratorium pro

⁶⁴ <http://www.cdv.cz/zaznamovy-system-pro-rakouske-ridice/> 1.10.2006

bezpečnost v dopravě odhaduje, že výsledkem tohoto opatření bude snížení počtu zabitých na silnicích o 75 osob ročně.

Pro zaznamenávání bylo vybráno 13 přestupků, které závazným způsobem ohrožují bezpečnost silničního provozu. Tyto přestupky jsou zaznamenávány do místního a také do centrálního registru řidičských průkazů. Při prvním přestupku bude řidiči - navíc k peněžní pokutě - dána výstraha. Při druhém přestupku, kterého se řidič dopustí v průběhu dvou let, se musí na vlastní náklady podrobit doškolování, které odpovídá charakteru protiprávního jednání řidiče. Pro každý druh přestupku tedy existuje zvláštní opatření (typ doškolování). Kdo se prohřeší tím, že řídí vozidlo s vyšší než povolenou hladinou alkoholu, musí absolvovat dopravně psychologické doškolování. Při prokázané neznalosti pravidel silničního provozu jde o absolvování výuky v autoškole s následným přezkoušením apod.

Při třetím provinění (dopravním přestupku) řidiče je mu v každém případě řidičský průkaz odebrán a to na dobu nejméně tří měsíců.

Přestupky, které jsou zařazeny do záznamového systému:

1. Nedbání signálu s červeným světlem „Stůj!“ na křižovatce při omezení řidičů jiných vozidel.
2. Nedbání značky „Stůj, dej přednost v jízdě“ při omezení řidičů jiných vozidel.
3. Ohrožení chodců na přechodu pro chodce.
4. Nedbání zákazu vjezdu nákladních vozidel s nebezpečným nákladem do tunelu.
5. Porušení nařízení s ohledem na přepravní jednotky s nebezpečným zbožím při jízdě dálničními tunely.
6. Překročení hranice 0,1 promile alkoholu u řidičů nákladních vozidel.
7. Překročení hranice 0,1 promile alkoholu u řidičů autobusů.
8. Překročení hranice 0,5 promile u řidičů ostatních osobních vozidel.
9. Nedbání nařízení o povinnosti přepravy v dětských zádržných systémech.

10. Nedbání červeného výstražného světla na železničních přejezdech a objíždění již stažených závor.
11. Jízda v dálničním pruhu určeném pro havarijní vozidla (záchranné služby, hasičů, policie) a tím omezení těchto nasazených vozidel.
12. Řízení vozidla, jehož technický stav nebo nedostatečně zajištěný náklad představují ohrožení bezpečnosti silničního provozu.
13. Nedodržení dostatečně bezpečné vzdálenosti od 0,2 do 0,4 vteřiny. Pod 0,2 vteřiny (vzdálenost 7 metrů při rychlosti 130 km/h) je dopravními policisty řidičský průkaz odebírán okamžitě.

Záznamy v registru řidičů se řidiči vždy po dvou letech bezúhonného řízení automaticky vymazávají. V Rakousku spolu s tímto systémem pracovali v roce 2002 detailní program s výhledem do roku 2010, který by měl postupně vést k větší bezpečnosti silničního provozu⁶⁵. Autoři rakouského dopravního zákona vidí rozdíl mezi záznamovým a bodovým systémem v "měkkosti a výchovnosti" záznamového systému.

11.3.3 Bodový systém v ČR a jeho srovnání se SRN a Rakouskem

Bodový systém v ČR se vztahuje pouze na řidiče motorových vozidel. Body se nepřidělují za jednotlivé přestupky, nýbrž za tzv. „jednání zařazené do bodového hodnocení“. Tato jednání a počty bodů za ně přidělované jsou pevně stanoveny v příloze zákona o silničním provozu.⁶⁶ Body se přičítají za jednotlivá jednání vždy od 1 do 7 bodů a zaznamenávají se maximálně do počtu 12 bodů. Podmínkou zaznamenání bodů je pravomocný postih sledovaného protiprávního jednání. Záznam se provádí ke dni právní moci deliktu. Při více přestupcích spáchaných jedním jednáním se zaznamená počet bodů za nejzávažnější z nich.

Za problematickou lze považovat skutečnost, že body nejsou zaznamenávány za přestupky, ale za tzv. „jednání“. „Jednání“ ve smyslu tohoto zákona by se dalo charakterizovat jako „skutek“ ve smyslu trestního práva. Popisy jednání jsou uvedeny v příloze zákona o silničním provozu a ne vždy se přesně kryjí s popisem skutkové podstaty přestupku v zákonu o

⁶⁵ <http://www.kfv.at/departement-transport-mobility/austrian-road-safety-programme/>

⁶⁶ Zákon č.361/2000 Sb., o silničním provozu, hlava V

přestupcích. Z toho velmi často vyplývají nesprávné záznamy bodů, které mohou řidiče zejména při dosažení 12 bodů zásadním způsobem poškodit.

Evidenci bodového hodnocení provádějí obecní úřady obcí s rozšířenou působností v centrálním registru řidičů. Registr řidičů je spravován ministerstvem dopravy. Samotné podklady k záznamu bodů úřad obdrží od orgánu, který přestupek nebo trestný čin projednal, tedy zejména od Policie ČR, obecní policie, obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo soudu. Řidič si může stav svého bodového konta kdykoli zjistit na obecním úřadu obce s rozšířenou působností nebo na kontaktním místě veřejné správy (Czech POINT). Úřad řidiči po dosažení 12 bodů tuto skutečnost oznámí a vyzve ho k odevzdání řidičského průkazu do 5 dní. Uplynutím lhůty řidič ztrácí řidičské oprávnění. Řidič má právo podat vůči záznamu bodů opravný prostředek, tzv. „námitku“. Jejím včasným podáním se běh 5 denní lhůty pro odevzdání řidičského průkazu přerušuje. Pokud jsou námitky oprávněné, úřad je povinen záznam do 10 dní opravit, pokud nejsou oprávněné, rozhodnutím je zamítne.

Body se řidiči plynutím času odečítají vždy po 12 měsících od posledního záznamu, pokud mu v této době nebyla pravomocně uložena sankce za jednání zařazené do bodového hodnocení. Po 12 měsících se řidiči vždy odečítají 4 body. Řidič se též může aktivně na odečítání bodů podílet absolvováním kursu bezpečné jízdy v tzv. „Středisku bezpečné jízdy“. Za účast v kursu se řidiči odečtou 3 body. Řidič smí kurs absolvovat jedenkrát v kalendářním roce. Podmínkou k přijetí je maximum 10 bodů v registru a řidič nesmí mít v registru žádný záznam za jednání o více než 5 bodech⁶⁷.

Řidič smí požádat o vrácení řidičského oprávnění nejdříve za 1 rok od jeho pozbytí. Žádost musí doložit potvrzením, že se podrobil přezkoušení z odborné způsobilosti v autoškole. Vrácením řidičského oprávnění řidič podléhá novému hodnocení.

Podle statistik ministerstva dopravy je v České republice přibližně 6,5 milionu řidičů. Z nich bylo k 31.10.2009 648 506 řidičů, kteří se dopustili jednání započítávaného do bodového hodnocení řidiče. To odpovídá 9,99% z registrovaných řidičů. Řidičů s 12 body bylo k uvedenému dni 23 137, tedy asi 0,35 % z registrovaných řidičů.

Německý model lze považovat za výrazně propracovanější nežli český. Je to dáno i jeho 35letou existencí a obecnou povědomostí řidičů o něm. Za významný výchovný prvek lze

⁶⁷ Zákon č. 247/2000 Sb. o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, hlava druhá

považovat aktivní roli úřadu, který s řidičem začíná komunikovat již v době, kdy nedosáhl ještě ani poloviny z maximálního počtu bodů a poté při druhé hranici, před dosažením maxima. Podle údajů z roku 2006 má v SRN 1 až 7 bodů 75% řidičů, což vypadá na první pohled hodně. Je to jednak dáno dlouhou existencí bodového systému a dále je vidět, že 8 až 13 bodů má pouze 5% řidičů, tedy 15krát méně nežli jich má 1 až 7 bodů. Zde se výrazně projevuje výchovný efekt systému. Němečtí řidiči mají velmi nízkou recidivu páchání bodovaných přestupků (Příloha č.6). Srovnatelně v ČR má 1 – 4 body 490 854 řidičů a 5 – 11 bodů má 137 515 řidičů, tedy pouze 3,5krát méně řidičů má 5 – 11 bodů oproti těm, kteří mají 1 – 4 body. Je zřetelné, že počty bodů českým řidičům kontinuálně narůstají. Velkému množství řidičů sice byly odečteny 4 body po 12 měsících bez přestupku, ale naprostá většina řidičů o stavu svého konta vůbec nemá představu. Odebrání řidičského průkazu po dosažení 18 bodů v SRN na minimálně 6 měsíců lze považovat za přiměřené opatření.

Rakouský záznamový systém je ze tří srovnávaných systémů nejjednodušší jak pro jeho pochopení veřejností, tak co do administrativní zátěže pro státní správu. Pokud jde o charakter přestupků, které se zaznamenávají, lze konstatovat, že záznamový systém má za cíl eliminovat ty nejagresivnější a nejméně přizpůsobivé řidiče a přitom nebyť likvidační pro řidiče, kteří se dopouštějí drobných přestupků. Z hlediska jeho výchovného působení lze podtrhnout již samotné varování řidiče ze strany policisty, že jeho přestupek je zařazen do záznamového systému, dále je pozitivním prvkem nařízení školení po spáchání druhého přestupku a zejména skutečnost, že školení tematicky odpovídá charakteru protiprávního jednání řidiče. Odebrání řidičského průkazu na tři měsíce je sice nejkratší ze srovnávaných systémů, což vzhledem k charakteru a závažnosti porušení by mohlo být delší, na druhou stranu řidiče významně vychovává a přitom nelikviduje.

Zásadním nedostatkem systému bodového hodnocení řidičů v ČR je naprostá absence průběžného informování řidiče ze strany státu o dosažení mezních bodových limitů. Zásadní vadou zůstává i skutečnost, že orgán, který rozhoduje o přestupku, nemá za povinnost řidiče poučit o záznamu bodů za příslušný přestupek. Možnost zjištění stavu bodového konta dotazem na kontaktním místě veřejné správy pro výchovný účinek bodového systému nelze v žádném případě považovat za dostačující.

Po technické stránce, jak již bylo dříve zmíněno, bodový systém v České republice (pokud jde o evidování bodů) funguje velmi dobře a ministerstvo dopravy si ho pochvaluje. Fungování systému je však vždy prezentováno pouze statistickými čísly a grafy (Příloha č.7). To ovšem

nemá dostatečnou vypovídací schopnost, zejména pokud jde o zamýšlený účinek, který měl spočívat v odrazení dalšího protiprávního jednání řidiče. Pokud nějaký řidič po zisku bodů již nepáchá další přestupky, je to zpravidla věcí náhody, protože většinou o existenci svých bodů z výše uvedených důvodů ani nevěděl.

„Účelem systému je zejména postihovat recidivu páchání přestupků proti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. V České republice, stejně jako dříve v jiných evropských státech, se ukazuje, že pro určité skupiny řidičů nejsou sankce spočívající třeba i v opakovaném ukládání pokut dostatečně účinné ani odstrašující před pácháním dalších přestupků. Dostatečný preventivní účinek má pouze hrozba ztráty řidičského oprávnění. Bodový systém pak představuje administrativní postup, kterým se hodnotí závažnost spáchaných přestupků, a který v tento důsledek může vyústit. Na druhou stranu ale dává řidiči kdykoli před tím, než tento krajní důsledek nastane, možnost změnou svého chování pozitivně ovlivnit své postavení a hrozbu ztráty řidičského oprávnění svým aktivním postojem odvrátit.“⁶⁸

Pokud se podíváme na osudy konkrétních řidičů, zjistíme, že systém postihuje ve značném procentu případů ty řidiče, kteří se nedopustili žádných závažných provinění, či dosáhli 12 bodů způsobem, kdy neměli žádnou šanci změnou svého chování, jak je předvídáno v důvodové zprávě k zákonu,

Několik zcela konkrétních příkladů z praxe:

- při jedné kontrole tachografických záznamů pracovníky Celní správy bylo u konkrétního řidiče zjištěno za období předchozích 28 dní ve třech případech nedodržení bezpečnostní přestávky jejím zkrácením o 5 až 10 minut. Zaznamenány byly 3 x 4 body. Řidič tak dosáhl 12 bodů a tzv. se „vybodoval“
- řidič byl předvolán ne den 1.11.2007 na úřadovnu Městské Policie Praha 10, Korunní 98 za účelem podání vysvětlení k přestupku, který byl spáchán dne 26.11.2006. Zde mu bylo ukázána fotografie vozidla a řidiče, který je podezřelý ze zmíněného přestupku. Řidič se na fotografii poznal. Poté mu bylo ukázáno dalších 12 fotografií na nichž se také poznal. Řidiči byla udělena bloková pokuta 1000 Kč v tzv. „společném blokovém řízení“. Následně byl Magistrátem hl.m.Prahy obeslán dopisem, ve kterém bylo sděleno, že dosáhl 12 bodů. Ve výpisu z evidenční karty řidiče (Příloha č. 8) je zřetelné, kdy byly přestupky spáchány.

⁶⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o pozemních komunikacích [PSP, tisk 833/0]

Současně je zcela evidentní, že řidiči nebyla dána žádná šance, aby změnou svého chování odvrátil hrozbu ztráty řidičského oprávnění tak, jak to předvídá důvodová zpráva k zákonu.

Převážná většina řidičů naplní své bodové konto 12 body zcela banálními přestupky jako jsou malé překročení rychlosti, nepoužití bezpečnostních pásů a nepoužití stanoveného osvětlení. Konkrétní počty jsou vidět na grafu (Příloha č.9). Tyto banální přestupky například v SRN vůbec nejsou bodově a v Rakousku ani záznamově hodnoceny. Opět se dostáváme k práci policie a detekci přestupků. Pokud by tyto banální a současně snadno zjistitelné přestupky nebyly v ČR bodovány, potom při současném slabém nasazení policie v provozu by se vlastně mohlo zjistit, že bodový systém „nefunguje“, protože statistiky by vykazovaly málo přestupků a vybodovaných řidičů. Skutečností dále zůstává, že převážná většina malých překročení rychlosti je detekována automatickými měřiči, které jsou mnohdy umístěny na místech, kde jízda mírně vyšší rychlostí neohrožuje bezpečnost silničního provozu. Nutno dále podotknout, že řidič, který dosáhne 12 bodů způsobem popsaným v předchozím odstavci, je obvykle propuštěn ze zaměstnání a ocitne se na úřadu práce. Následně je mu vyplácena podpora v nezaměstnanosti, která při průměrném platu v ČR 27 000 Kč dosáhne za celou podpůrnou dobu asi 57 000 Kč. Naskytá se otázka, jestli je potrestán více řidič, nebo daňový poplatník a jestli efektivita technického fungování systému a efektivita jeho výchovného působení jsou v proporci.

Závěrem lze konstatovat, že český bodový systém zaznamenává řidičům i zcela banální provinění, a to je výrazně disproporcionální zejména k systému rakouskému, který je zaměřen pouze na nejhrubší delikty. Výchovný a informační prvek v českém bodovém systému zcela chybí. Rakouský model se jeví z hlediska výchovného optimální a to vazbou obsahu nápravných kursů na charakter deliktu a způsobu informování řidiče. Doba, na kterou řidič ztrácí řidičské oprávnění, je v ČR neúměrně dlouhá na to, aby se jednalo o výchovný efekt. Dvanáct měsíců je pro většinu řidičů z profesního hlediska likvidační, a to zejména s ohledem na závažnost deliktů. Značná část řidičů proto v tomto období nadále řídí a riskuje další sankci.

Český bodový systém by měl do budoucna jednoznačně zaznamenat zásadní reformu, do které by měly být zahrnuty zejména ze strany veřejné správy informační prvky o bodovém charakteru přestupku a varování o stavu bodového konta, dále by mělo dojít k revizi deliktů ve prospěch závažných a vyřazení zcela banálních deliktů ze systému. Ke dni dokončení této práce je v poslanecké sněmovně v rámci tisku 679 návrh změn, které opět zcela nesystémově upravují

pouze katalog jednání co do obsahu a počtu bodů, ale neobsahuje žádnou zásadní pozitivní změnu v naznačeném duchu. Vzhledem ke stavu přijímání zákonů a populismu při přijímání této právní úpravy bohužel nelze v dohledné době očekávat žádnou pozitivní změnu.

ZÁVĚR

Rigorózní práce popisuje legislativní proces od okamžiku zjištění potřeby právní úpravy až po vyhlášení zákona, resp. jeho případné zrušení ústavním soudem.

Značná pozornost je věnována jednotlivým fázím celého procesu, celý postup je uspořádán přehledně a chronologicky na základě právní úpravy obsažené v Ústavě ČR, Legislativních pravidlech vlády, v Jednacím řádu Poslanecké sněmovny a v Jednacím řádu Senátu. Čtenář může sám posoudit rozdíly mezi prací jednotlivých komor Parlamentu a mezi vahou možností jejich zásahů do legislativního procesu.

V práci jsou rovněž popsány i odchylky od standardního procesu v obou komorách, ke kterým může docházet za přesně stanovených a předvídaných okolností.

Čtenář je v průběhu práce ve všech kapitolách seznamován textem s odlišným typem písma s kompletním průběhem dva roky trvajících procesu tvorby novely zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 411/2005 Sb. Při přípravě práce bylo nutno prostudovat veškeré materiály v dokumentech Poslanecké sněmovny, které se vztahují ke dvěma hlavním tiskům o nichž je zde pojednáváno. V práci jsou ukázána některá specifika, která při projednávání zákona proběhla, zejména opakované předložení návrhu po jeho nepřijetí (byť s jistými úpravami). V této části je možné vidět praktickou aplikaci jednotlivých ustanovení jednacích řádů. V průběhu projednávání se vyskytly téměř všechny situace, předvídané jednacími řády obou komor Parlamentu.

Všechny proběhlé novely zákona o silničním provozu jsou kriticky hodnoceny, zejména novelizace dosud neúčinných ustanovení a ukazuje se na jeho přetrvávající nedostatky. V porovnání legislativního procesu v České republice s jeho průběhem na Slovensku jsou vyzdvíženy některé momenty ze slovenské úpravy, které by mohly výrazně napomoci zefektivnění legislativního procesu v České republice. Při srovnání přístupu k zákonu o silničním provozu v obou zemích je poukázáno na riziko větších pravomocí slovenské policie. V porovnání efektivity systému hodnocení chování řidičů pomocí bodových systémů ve třech zemích český bodový systém propadá. Vzhledem ke zmiňovaným populistickým tendencím při tvorbě zákonů nevyznívá závěr práce optimisticky v naději lepší právní úpravy pro řidiče v této oblasti.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

1. BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha: EUROLEX Bohemia, 2001. ISBN 80-86432-13-0.
2. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. rozšířené vydání. Dobrá Voda u Pelhřimova: ALEŠ ČENĚK, 2001. ISBN 80-86473-04-X.
3. GERLOCH, A.; HŘEBEJK, J.; ZOUBEK, V. *Ústavní systém České republiky – základy českého ústavního práva*. 4. vydání. Praha: Prospektrum, 2002.
4. KNAPP, V. a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: LINDE, 1998.
5. KNAPP, V. *Teorie práva*. C.H.BECK, 1995.
6. KOLÁŘ, P. *Některé aspekty legislativního procesu v České republice*. CEVRO Revue 5/2006.
7. KNAPPOVÁ, M.; ŠVESTKA, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. Svazek 1. Praha: ASPI, 2002. ISBN 80-86395-28-6.
8. Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II.díl. Ústavní právo České republiky část 1. Praha: LINDE, 2001. ISBN 80-7201-273-8.
9. ŠÍN, Z. *Tvorba práva a její pravidla*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000.
10. Vermířovský, D. *Záplava zákonů a jak ji zastavit*. Hospodářské noviny 14.6.2007.

SEZNAM POUŽITÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

1. Důvodová a předkládací zpráva k Sněmovnímu tisku č. 576 a stenozáznamy z jednání PSP.
2. Důvodová a předkládací zpráva k Sněmovnímu tisku č. 833 a stenozáznamy z jednání PSP a Senátu.
3. Legislativní pravidla vlády. schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a změněná usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, usnesením vlády ze dne 28. června 1999 č. 660, usnesením vlády ze dne 14. června 2000 č. 596, usnesením vlády ze dne 18. prosince 2000 č. 1298, usnesením vlády ze dne 19. června 2002 č. 640, usnesením vlády ze dne 26. května 2004 č. 506, usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072 a usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304.
4. Nález Pl. ÚS 77/06 (odškodnění klientů některých bank), č. 37/2007 Sb.
5. Statut LRV schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 a změněný usnesením vlády ze dne 3. října 2001 č. 1009, usnesením vlády ze dne 24. listopadu 2004 č. 1158 a usnesením vlády ze dne 4. října 2006 č. 1148.
6. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
7. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.
8. Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.
9. Zákon č. 309/1999 Sb., o sbírce zákonů a mezinárodních smluv.
10. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).
11. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).
12. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.
13. Zákon č. 8/2009 Z.z., o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákoníc
14. Zákon č. 460/1992 Z.z., Ústava slovenskej republiky
15. Zákon č. 350/1996 Z.z., o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky
16. 19/1997 Z.z. uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky k návrhu legislatívnych pravidiel tvorby zákonov

SEZNAM PŘÍLOH

1. Přírůstky bodů za aktuální měsíc
2. Mimoprávní působení na řidiče
3. Statistika překročení rychlosti – Bělohorská
4. Statistika překročení rychlosti – 5. května
5. Oznámení přestupku provozovateli
6. Recidiva páchání přestupků v SRN
7. Přírůstky bodovaných řidičů – graf
8. „Společné blokové řízení“ v kartě řidiče
9. Nejčastější bodované přestupky